



POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL EM PORTUGAL RELATÓRIO 2023

POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL EM PORTUGAL

RELATÓRIO 2023

ÍNDICE

Sumário executivo.....	05
Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Relatório 2023	12
Capítulo I	
Pobreza ou Exclusão Social: a vulnerabilidade na ótica do Inquérito para as Condições de Vida e Rendimento	14
Capítulo II	
Dimensões do aumento do custo de vida e seus efeitos nas situações de Pobreza e Exclusão Social.....	42
Referências bibliográficas	59

Sumário executivo

A riqueza dos dados do *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) / EU Statistics on income and living conditions (EU-SILC)* é contrastada pelo desfasamento entre o ano de referência dos dados e a sua divulgação. Os dados do inquérito de 2022, divulgados em 2023, reportam a 2021 (taxa de risco de pobreza e intensidade laboral muito reduzida) e a 2022 (taxa de risco de pobreza ou exclusão social e taxa de privação material e social severa). Este desfasamento dificulta a sua utilização para a leitura das condições de vida das populações num contexto em que as transformações sociais ocorrem de forma acelerada e as atuais crises económicas, sociais e sanitárias se sobrepõem e se sucedem. Por outro lado, o risco de pobreza monetária não mede o impacto do aumento do custo de vida no orçamento familiar. A sua leitura é apenas na ótica do rendimen-

to auferido pelo agregado e a sua comparação com o limiar de pobreza. Nesse sentido, a perda de poder de compra por parte da população não se reflete neste indicador, sendo por isso estéril na sua capacidade de compreender o impacto do aumento de custo de vida no empobrecimento da população residente em Portugal.

O relatório de 2023 foi, portanto, construído em duas partes distintas. Uma parte centrada na análise dos indicadores do ICOR/EU-SILC permitindo a análise da evolução destes indicadores, o conhecimento dos grupos mais vulneráveis aos fenómenos da pobreza ou exclusão social e da caracterização da população que vive abaixo do limiar de pobreza. Uma segunda parte orientada para a análise de indicadores que melhor podem contribuir para o conhecimento do atual contexto de vulnerabilidade fomentada pelo aumento do custo de vida.

Pobreza ou Exclusão Social: a vulnerabilidade na ótica do Inquérito para as Condições de Vida e Rendimento

Segundo o inquérito de 2022, 20.1% da população residente em Portugal estava em risco de Pobreza ou Exclusão Social (PES), sendo que 16.4% estava em risco de pobreza monetária, 5.3% estava em situação de privação material e social severa e 5.6% da população com menos de 65 anos vivia em agregados com intensidade laboral muito reduzida.

Após um forte agravamento das vulnerabilidades no inquérito de 2021, em 2022 encontramos um recuo da taxa PES, da pobreza monetária e da privação material e social severa. No entanto, esta redução não permitiu compensar o aumento anterior, mantendo por isso valores superiores ao do inquérito de 2020. Ao nível da taxa intensidade laboral per capita muito reduzida, por outro lado, há um aumento em 2022.

No contexto da UE27, Portugal foi o país com maior redução da taxa de risco de pobreza ou exclusão social (-10%). Com esta redução, Portugal posiciona-se abaixo da média da União Europeia (21.6%), sendo o 13º país com maior taxa de pobreza ou exclusão social.

Apesar de uma evolução, Portugal nunca conseguiu reduzir a PES para valores inferiores aos 2 milhões de cidadãos. Em 2022, 2 084 mil estavam em pobreza ou exclusão social em Portugal.

As transferências sociais e a redução da pobreza monetária

Quando considerado as transferências sociais associadas à doença e incapacidade, à família, ao desemprego e à inclusão social, a taxa de risco de pobreza desce de 21.5%¹ para 16.4%². Em causa está uma redução de quase 24% da taxa de pobreza (-5.1 pontos percentuais (p.p.)). Tal resultado corresponde a uma melhoria face ao

inquérito de 2021 (rendimentos de 2020) altura em que o contributo destas prestações para a redução da pobreza foi de apenas 20% (-4.6 p.p.), mas continua a ser inferior ao impacto sentido em 2020 (rendimentos de 2019), quando estas prestações sociais permitiram reduzir o risco de pobreza em 26%.

Os dados sobre proteção social do Eurostat (ESSPROS_Social Protection) indicam a existência de uma despesa per capita (em Paridade de Poder de Compra) com prestações da proteção social inferior à média da UE27. Segundo dados de 2020, Portugal era o 12º país com menor despesa per capita com prestações de proteção social. Consequentemente, Portugal continua a ser dos países da União Europeia onde estas prestações (excluindo as pensões e de sobrevivência) têm menor eficácia na redução da taxa de risco de pobreza. Para a média da UE27, no inquérito de 2022, esta redução foi de 35% e Portugal foi o quarto país com menor impacto.

Intensidade da pobreza, desigualdade e rendimento

Foi no limiar de pobreza mais baixo (40% do rendimento mediano), associado a uma pobreza extrema, que encontramos a maior redução de taxa de pobreza (-22.7%) face aos dados de 2021. Segundo o inquérito de 2022 (rendimentos de 2021), 5.8% da população tinha um rendimento igual ou inferior a 367€ mensais. Estes dados apontam para uma redução da intensidade da pobreza. A distância entre o rendimento mediano da população em risco de pobreza e o limiar de pobreza (60% da mediana) é de 21.7%, o valor mais baixo registado desde 1995. Contudo, importa sublinhar forte intensidade da pobreza junto das crianças (26.1%). Apenas a Bulgária, a Roménia, a Espanha e a Itália apresentam uma taxa de intensidade da pobreza na infância superior à de Portugal.

1. Taxa de risco de pobreza após transferências relativas a pensões

2. Taxa de risco de pobreza após todas as prestações

Os indicadores de desigualdade também apontam para uma melhoria da distribuição dos rendimentos. Ao nível do Coeficiente de Gini temos uma proporção de 32% e de 5.3 no rácio S80/S20. Em ambos os casos são valores inferiores ao do inquérito anterior (33% e 5.66 respetivamente). Contudo, apesar desta redução, mantemos ainda um nível de desigualdade superior à que possuíamos antes da crise pandémica e continuamos a ser dos países mais desiguais da UE27: somos o 9º país com maior nível de desigualdade quando comparado o rendimento da população mais rica e mais pobre (S80/S20) e o 6º país quando temos em conta a distribuição dos rendimentos de toda a população (coeficiente de Gini)).

Grupo sociais vulneráveis

Desde 2015 que o perfil dos grupos mais vulneráveis ao risco de pobreza ou exclusão social pouco ou nada de se tem alterado. Em 2022, permanecem como grupos mais vulneráveis os desempregados (60.1%), seguidos de outras pessoas fora do mercado de trabalho (excluindo desempregados e reformados) (35.5%); as famílias compostas por apenas um adulto e pelo menos uma criança dependente (35.7%), seguida das famílias com dois adultos e três ou mais crianças (27.8%) e das famílias compostas por apenas um adulto isolado (26.7%); os estrangeiros com nacionalidade extracomunitária (34.1%); as pessoas que vivem em alojamentos arrendados, nomeadamente com renda a preço reduzido ou gratuito (33.8%); as pessoas com um grau de limitação da atividade severo (31.4%); as pessoas com baixo nível de escolaridade (no máximo até ao ensino básico (27.7%); os residentes em áreas pouco povoadas (26.4%); as mulheres (20.7%); as crianças (20.7%), com uma pequena diferença face à população com 65 anos ou mais (20.5%). De todos estes grupos, apenas um não se destacava no inquérito de 2021 - as crianças com menos de 18 anos. No entanto, tal deveu-se a um aumento muito expressivo da vulnerabilidade da população com 65 anos ou mais em 2021, tendo sido, desde 2015, o único ano em que

os mais velhos apresentam uma taxa superior à das crianças.

Alguns destes grupos acumulam vulnerabilidades, tendo simultaneamente maior risco de pobreza ou exclusão social, maior risco de pobreza monetária e maior intensidade laboral muito reduzida. Infelizmente, os dados disponibilizados pelo Eurostat não permitem analisar a privação material e social severa para todos os grupos analisados neste relatório. No entanto, tendo em conta os três indicadores apontados acima, as mulheres, os desempregados, as pessoas com baixo nível de escolaridade, os estrangeiros extracomunitários e as pessoas que vivem em alojamentos arrendados são os grupos que acumulam fortes vulnerabilidades nos três indicadores.

As mulheres acumulam taxas mais elevadas de PES (20.7%), pobreza monetária (16.8%), privação material e social severa (5.9%) e intensidade laboral muito reduzida (5.8%). Paralelamente, dentro da população feminina, existem subgrupos onde a vulnerabilidade é ampliada e a distância face à população masculina aumenta. É o caso, por exemplo, das mulheres que vivem sozinhas cuja taxa é de 30.6% comparativamente com 19.5% dos homens isolados ou as mulheres com 65 anos ou mais cuja taxa é de 22.7% comparativamente com 17.5% dos homens nessa faixa etária. Esta diferença aumenta quando olhamos para a população com 75 anos ou mais onde 1 em cada 4 mulheres estão em risco de pobreza ou exclusão social.

Outro grupo que merece destaque é o dos desempregados. Com 60.1% dos desempregados em risco de pobreza ou exclusão social, 43.2% em risco de pobreza monetária e 34.6% em agregados com intensidade laboral muito reduzida, os desempregados são claramente o grupo mais vulnerável. Não existe qualquer outro grupo com taxas mais elevadas nestas três dimensões. Por outro lado, a evolução longitudinal do risco de pobreza ou exclusão social dos desempregados demonstra, desde o inquérito de 2015, a sua estagnação em valores iguais ou superiores aos 60%, apenas com uma exceção em 2020.

Há evidentemente um combate à pobreza nesta área que é feito através da inserção laboral

desta população. Mas, para os que permanecem nesta situação de desemprego, não se afiguram medidas capazes de reduzir substancialmente a vulnerabilidade desta população. Esta questão é tanto mais preocupante quanto sabemos dos desafios do futuro mercado de trabalho das transformações tecnológicas à transição verde. Nem todos os desempregados serão reconvertidos ou encontrarão oportunidades de inserção nesse mercado de trabalho. A proteção social associada ao desemprego será, nestes casos, a salvação face à pobreza ou exclusão social. E, no entanto, apenas 32% dos desempregados à procura de novo emprego recebiam subsídio de desemprego. Os baixos valores das prestações do desemprego são outro desafio. Em 2022, 58% do total de beneficiários das prestações de desemprego tinham prestações com valor igual ou inferior a 500€. No caso das mulheres desempregadas, esta proporção sobe para 63%.

Sublinhe-se, por fim, a vulnerabilidade da população empregada. Segundo o inquérito de 2022, 12.2% dos trabalhadores estavam em risco de pobreza ou exclusão social e 10.3% em risco de pobreza monetária. Portugal é o 7º da EU27 com maior vulnerabilidade dos trabalhadores nestes dois indicadores. Tendo em conta apenas a dimensão da pobreza monetária, verificamos que as taxas mais elevadas de pobreza ocorrem junto dos trabalhadores que residem em agregados com intensidade laboral baixa (44.2%); que trabalham a tempo parcial (24%); trabalhadores por conta própria (23.9%); estrangeiros extracomunitários (21.5%); trabalhadores jovens (20.1% no caso dos trabalhadores dos 16 aos 19 anos e 16.4% dos 16 aos 24); com contrato de trabalho temporário (19.4%); empregados há menos de um ano (17.8%); dos trabalhadores que possuem no máximo o ensino básico (17%); dos trabalhadores em famílias com crianças dependentes (12.9%), em particular nas famílias monoparentais (19.6%); dos homens (11.6%).

A vulnerabilidade dos territórios

O risco de pobreza ou exclusão social das áreas pouco povoadas (26.4%) é 1.6 vezes mais elevado do que nas áreas densamente povoadas (16.9%). Esta distância é ainda maior ao nível da pobreza monetária que atinge 22.7% da população das áreas pouco povoadas e 12.8% nas áreas densamente povoadas (1.8 vezes mais elevada).

Desde o inquérito de 2018 que as regiões autónomas apresentam níveis mais elevados de pobreza ou exclusão social nas suas diferentes dimensões. A Região Autónoma dos Açores (RAA) era, em 2018, o território com maior nível de pobreza ou exclusão social, com as maiores taxas de pobreza monetária, privação material e social severa e intensidade laboral muito reduzida, assim como com valores mais elevados nos indicadores de desigualdade. Desde essa altura, houve um importante percurso de redução destes indicadores. O último inquérito, no entanto, indica um recuo neste processo, com um aumento em todos estes indicadores da pobreza ou exclusão, levando a que se posicione novamente como a região com maior taxa de pobreza ou exclusão social (30.3%), seguida de perto da RAM (Região Autónoma da Madeira) (30.2%). Apesar disso, importa assinalar que, entre 2018 e 2022, a RAA teve a maior redução do risco de pobreza monetária (-21%) e a segunda maior redução das taxas de pobreza ou exclusão social (-17%) e de intensidade laboral muito reduzida (-33%).

No território continental, a Região Norte e o Algarve são os dois territórios que disputam anualmente a taxa mais elevada de pobreza ou exclusão social. Em 2022, é a região do Algarve que se posiciona nesse lugar, tendo a maior taxa de risco de pobreza ou exclusão social (25.7%), a maior taxa de pobreza monetária (22.1%) e a maior taxa de intensidade laboral muito reduzida (7.5%) deste território continental. A região Norte, por outro lado, apresenta a maior taxa de privação material e social severa (6.3%) do território continental e valores de risco de pobreza ou exclusão social e de pobreza monetária mais próximos da Região do Algarve do que das restantes regiões.

Caracterização da população abaixo do limiar de pobreza

Segundo o inquérito de 2022, viviam em Portugal 1696 mil pessoas em situação de risco de pobreza, ou seja, com um rendimento inferior a 551€ mensais. Esta população é constituída maioritariamente por:

- mulheres (53.8%);
- população dos 18 aos 64 anos (57.6%), seguido da população com 65 anos ou mais (24.6%) e das crianças (17.9%);
- pessoas que vivem em agregados com crianças dependentes (55.8%), nomeadamente em agregados compostos por dois adultos com crianças dependentes (27.4%), seguido dos agregados com três ou mais adultos com crianças (20.6%) que partilha uma proporção semelhante à dos dois adultos sem crianças dependentes;
- crianças cujos pais têm no máximo o ensino básico (56%). Apenas 14% têm pais com ensino superior, enquanto nas crianças sem risco de pobreza as proporções são opostas (15% os pais têm no máximo o ensino básico e 55% têm o ensino superior);
- os trabalhadores por conta de outrem correspondem a 36.7% das pessoas em situação de pobreza (dos 18 os 64 anos), uma proporção superior à dos desempregados (24.9%), de outros inativos (23.8%), dos reformados (2.8%) ou dos que trabalham por conta própria (11.1%). No total, 52.1% está fora do mercado de trabalho e 47.9% está inserida mercado de trabalho.
- vivem maioritariamente em áreas densamente povoadas (36.3%) mas com uma distância pequena face as áreas pouco ou moderadamente povoadas (31.9% ambas).

Note-se que existe uma sobre representação de algumas tipologias de agregados domésticos na população em risco de pobreza. Destacamos as famílias compostas por dois adultos com três

ou mais crianças (9.1% na população abaixo do limiar de pobreza vs. 5.4% nas pessoas acima do limiar de pobreza), assim como as famílias monoparentais (7.7% na população em situação de pobreza e 3.6% na população acima do limiar).

Dimensões do aumento do custo de vida e seus efeitos nas situações de Pobreza e Exclusão Social

Nos anos mais recentes, situações como a crise sanitária da COVID-19 e a invasão russa da Ucrânia refletiram-se no aumento dos preços da energia e agravaram as condições de vida de muitos cidadãos e cidadãs da UE. A relação entre os fenómenos da PES e os custos, as condições de acesso e os tipos de energia tem adquirido uma progressiva centralidade e constituem atualmente um dos eixos centrais de atuação estratégia da UE. Na análise da variação de preços registada entre 2021 e 2022, embora com expressões diferentes, Portugal acompanha a tendência de aumento de preços médios registada para a EU-27: o aumento do preço da eletricidade cifrou-se em 3,8% - abaixo do aumento médio de 17,4% na UE - e o aumento do gás natural atingiu os 37% em Portugal, ultrapassando o aumento médio da UE, de 33,4%. Neste contexto, adquire um particular destaque o conceito de pobreza energética, entendido como uma situação em que os agregados familiares não têm acesso a serviços e produtos energéticos essenciais. Esta situação pode ocorrer, por exemplo, quando as faturas de energia representam uma percentagem elevada do rendimento das famílias, fundamentando a importância de atender ao indicador: "atraso no pagamento de contas de serviços à habitação", em que Portugal regista uma taxa de 4,7%, inferior à taxa média da UE (6,9%). Contudo, entre os agregados familiares com rendimentos abaixo do limiar de RP, registam-se persistentemente as taxas mais elevadas de incumprimento, na ordem dos 14,6%, em 2022. Na ótica dos agregados familiares, desta-

cam-se os que são compostos por “uma pessoa com criança dependente” (12,7%) e “dois adultos com três ou mais crianças dependentes” (16,9%) com as situações mais agravadas a este nível. A condição de pobreza energética ocorre também por via da redução dos níveis de consumo de energia, refletindo-se negativamente na saúde e no bem-estar das pessoas. Aqui importa considerar o indicador “incapacidade para manter a casa adequadamente aquecida” que em Portugal abrange 17,5% da população (significativamente superior à média da EU-27 - 9,3%). Esta situação é particularmente notória entre os agregados com rendimentos abaixo do limiar de RP e entre os agregados compostos por apenas uma pessoa, designadamente “adulto com 65 ou mais anos” (28%) e “mulher” (26,3%).

A par dos custos com a energia, os gastos com a **alimentação** representam uma das categorias mais significativas para o orçamento das famílias, particularmente das famílias mais pobres. O Índice de Preços no Consumidor (IPC) da categoria “produtos alimentares e bebidas não alcoólicas” atingiu 7,19%, em agosto de 2022, e um ano depois, em agosto de 2023, praticamente duplicou, atingindo 15,07%. No indicador que incide sobre a capacidade de, a cada dois dias, fazer uma refeição que inclua carne, peixe ou equivalente vegetariano, Portugal apresenta uma taxa de 3% - comparativamente mais favorável à média da UE-27, de 8,3%. É entre as famílias com rendimentos abaixo do limiar de RP que se registam as taxas mais elevadas de privação a este nível (7,2%), sublinhando a importância do fator rendimento no condicionamento das escolhas alimentares. Esta taxa de privação tende a ser mais baixa do que a média nos agregados familiares que integram crianças na sua composição (2,2%) e, por outro lado, localiza-se acima da

média nas famílias unipessoais compostas por “adulto com mais de 65 anos” e “mulher,” chegando a 6% e 5,2%, respetivamente. A alimentação constitui um dos elementos considerados na aferição da privação social, sob a forma do indicador: capacidade de se “encontrar com amigos/familiares para uma bebida/refeição pelo menos uma vez por mês”. Portugal, com 6,3%, apresenta uma taxa mais favorável, em cerca de 0,8 p.p., do que a média da EU-27. Contudo, as famílias com rendimentos abaixo do limiar de RP e, entre estas, as que são compostas por “um adulto com 65 anos ou mais” registam as taxas mais elevadas de privação a este nível - 24,4%. Esta situação evidencia e sublinha a problemática do isolamento social deste grupo que, em princípio, estará também já arredado da esfera laboral e dos laços de convivalidade que aí se geram.

A **habitação** tem merecido uma particular atenção, do ponto de vista social, económico, político e mediático, emergindo assim como uma dimensão de análise incontornável para a compreensão das situações de vida das pessoas em situação de PES. O Índice de Preços da Habitação (IPHab) manteve uma trajetória de crescimento para o período em análise (2019-2023), fixando-se a taxa de variação média anual do IPHab em 10,4%. De acordo com o INE, em 2022, a renda mediana dos novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares em Portugal atingiu o valor de 6,52 €/m, inscrevendo-se numa tendência de crescimento anual que, face a 2021, representa um aumento de 7,9%. No que concerne ao preço mediano de venda de alojamentos familiares no território português, em 2022, o INE regista um aumento 14,4% face ao ano anterior, cifrando-se em 1.484€/m². Portanto, é possível concluir que o rendimento necessário para arrendar ou adquirir uma habita-

ção mediana em Portugal, tem vindo a aumentar consideravelmente nos últimos anos. No que respeita ao regime de ocupação da habitação, Portugal caracteriza-se pela acentuada prevalência de tipo “proprietário” – 77,8%, em 2022 (representando mais 8,7% face à média da UE-27). Portugal é o segundo país da UE-27 com a maior percentagem de população que se encontra abaixo do limiar de RP e em regime de ocupação do tipo “proprietário com hipoteca” – 21,9% (9,9% média UE-27). Mesmo entre a população que se encontra acima do limiar de RP, Portugal, com uma taxa de 39,2%, em 2022, ocupa o sétimo lugar entre os países da UE-27 com a proporção mais elevada de proprietários com hipoteca. Na análise por tipologia de agregado familiar, destaca-se a percentagem dos agregados que incluem crianças na sua composição: 18% abaixo do limiar de RP e 27,5% acima do limiar do RP. Ou seja, de entre os 36,4% de “proprietários com hipoteca”, 25,9% dizem respeito a agregados familiares com crianças, representando mais de 70% do total. Portanto, no contexto português, o predomínio de um regime de ocupação da habitação de tipo “proprietário com hipoteca” é particularmente relevante num cenário de aumento de custos com o financiamento dos créditos à habitação. Ou seja, não só o valor mediano por m² da habitação aumenta, como também, por via da tendência crescente das taxas de juros associadas aos créditos à habitação, se poderá desenhar uma perspetiva particularmente gravosa para a generalidade das famílias portuguesas. Considerando o indicador relativo à “capacidade de pagar atempadamente rendas e prestações de crédito da residência principal”, Portugal, com 2,4%, situando-se abaixo da média da UE-27, em 0,6 p.p. Esta situação agrava-se para as pessoas que se encontram abaixo do limiar de RP, cifrando-se em mais 4 p.p., face à

média nacional, e, entre estas, é particularmente gravosa para os agregados familiares com crianças dependentes, com um acréscimo de 7,8 p.p. face à média nacional. A análise da evolução da taxa de sobrecarga das despesas com a habitação, revela uma tendência geral acentuadamente decrescente no período compreendido entre 2014 e 2020. Não obstante, mesmo em 2022, é bastante significativa a diferença que as despesas de habitação representam na sobrecarga financeira das famílias que se encontram abaixo do limiar de RP (19,4% face 5% média total). A sobrecarga das despesas com a habitação assume uma dimensão mais agravada para as famílias monoparentais, com uma taxa de 14,3%, e para as famílias unipessoais, representando 10,8%. Tendencialmente, é entre a população que se encontra em regime de ocupação da habitação de tipo “arrendatário a preços de mercado” que se regista uma carga de custo das despesas com a habitação mais elevada. Em Portugal, no ano de 2022, 56,4% tinham uma carga de custos das despesas com a habitação superior a 25% do rendimento disponível. É também bastante significativa a percentagem da população arrendatária a preços de mercado que despense mais de 40% e mesmo 50% do rendimento disponível para custear as despesas com a habitação, 29,4% e 18,3%, respetivamente. A relação da população com a qualidade da habitação é também uma dimensão a considerar na análise da privação habitacional. Um dos indicadores a mobilizar para esse efeito é a “taxa de sobrelotação” que, no caso português, é de 9,4%, colocando Portugal abaixo dos 16,8% da média da UE-27. Contudo, esta taxa cifra-se em mais do dobro, quando se considera a população abaixo do limiar de RP – 20,5% – e atinge 36,1% quando se reporta à subpopulação das crianças (menores de 18 anos).

Relatório 2023

Pobreza e Exclusão Social em Portugal

As crises dos últimos anos têm tornado cada vez mais evidente as limitações dos dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) / *EU statistics on income and living conditions* (EU-SILC) para a análise do contexto atual. De facto, a divulgação em janeiro (INE) ou junho (Eurostat) de 2023 de dados referentes a 2021 (taxa de risco de pobreza monetária e intensidade laboral per capita muito reduzida) e a 2022 (taxa de risco de pobreza ou exclusão social e taxa de privação material severa), num contexto de rápidas e sucessivas mudanças, inviabiliza a compreensão da evolução destes fenómenos no momento atual. Importa, por isso, iniciar este relatório ressaltando a necessidade de um investimento sério em indicadores estatísticos que permitam uma leitura contínua e atualizada da evolução deste fenómeno, ainda que sem a profundidade obtida por instrumentos de recolha de dados anuais

como o ICOR/EU-SILC. Note-se como em áreas como comércio internacional e comércio interno; conjuntura; empresas; indústria e energia, entre outros, o Instituto Nacional de Estatística disponibiliza um conjunto alargado de dados de periodicidade mensal e trimestral, quando na área da cidadania e condições de vida, onde se enquadra o tema da pobreza e exclusão social, são disponibilizados apenas dados anuais. O investimento na construção de novos indicadores nesta área dependerá da importância atribuída social e politicamente ao combate à pobreza e à necessidade de basear a construção de medidas de política pública no conhecimento deste fenómeno e na sua evolução.

Ao desfasamento temporal destes dados acresce a dificuldade destes indicadores espelharem efetivamente o agravamento das condições de vida associado ao elevado aumento do custo de vida com o aumento da inflação - que se iniciou

em 2021, mas que é fortemente impactado pela Guerra da Ucrânia a partir de março de 2022 - e o aumento da taxa de juro de referência pelo Banco Central Europeu (BCE) a partir de julho de 2022. Se a taxa de risco de pobreza ou exclusão social e a taxa de privação material severa reportam a 2022, estes dois indicadores não conseguem traduzir o impacto deste novo contexto nas condições de vida. Por um lado, a taxa de risco de pobreza ou exclusão social é fortemente influenciada pela taxa de risco de pobreza (monetária) que reporta a 2021: 81% das pessoas em risco de pobreza ou exclusão social estavam em risco de pobreza monetária. Por outro lado, o indicador de privação material e social severa reporta ao momento da aplicação do inquérito e aos 12 meses precedentes. A aplicação do inquérito ocorreu entre os meses de abril e julho de 2022, momento inicial do aumento do custo de vida, não proporcionando por isso uma leitura do impacto do aumento do custo de vida na população em Portugal.

Como tal, para complementar esta leitura, procurou-se recolher indicadores alternativos e promover uma reflexão com base em três áreas identificadas através dos testemunhos das pessoas em situação de pobreza na 20th European Meeting of People Experiencing Poverty: os custos com a energia, os custos com a alimentação e os custos com a habitação (EAPN, 2022).

Mas se os dados do ICOR/EU-SILC não olham para o contexto atual, permitem, no entanto, conhecer a evolução da pobreza ou exclusão social nos últimos anos, nomeadamente o último período da crise pandémica. Conhecer esta evolução permite-nos refletir sobre a vulnerabilidade aos momentos de crise. Por outro lado, o carácter longitudinal destes dados permite-nos identificar padrões sobre os grupos mais vulneráveis e desmistificar alguns preconceitos que ainda prevalece na sociedade portuguesa sobre a população em risco de pobreza.

Capítulo I

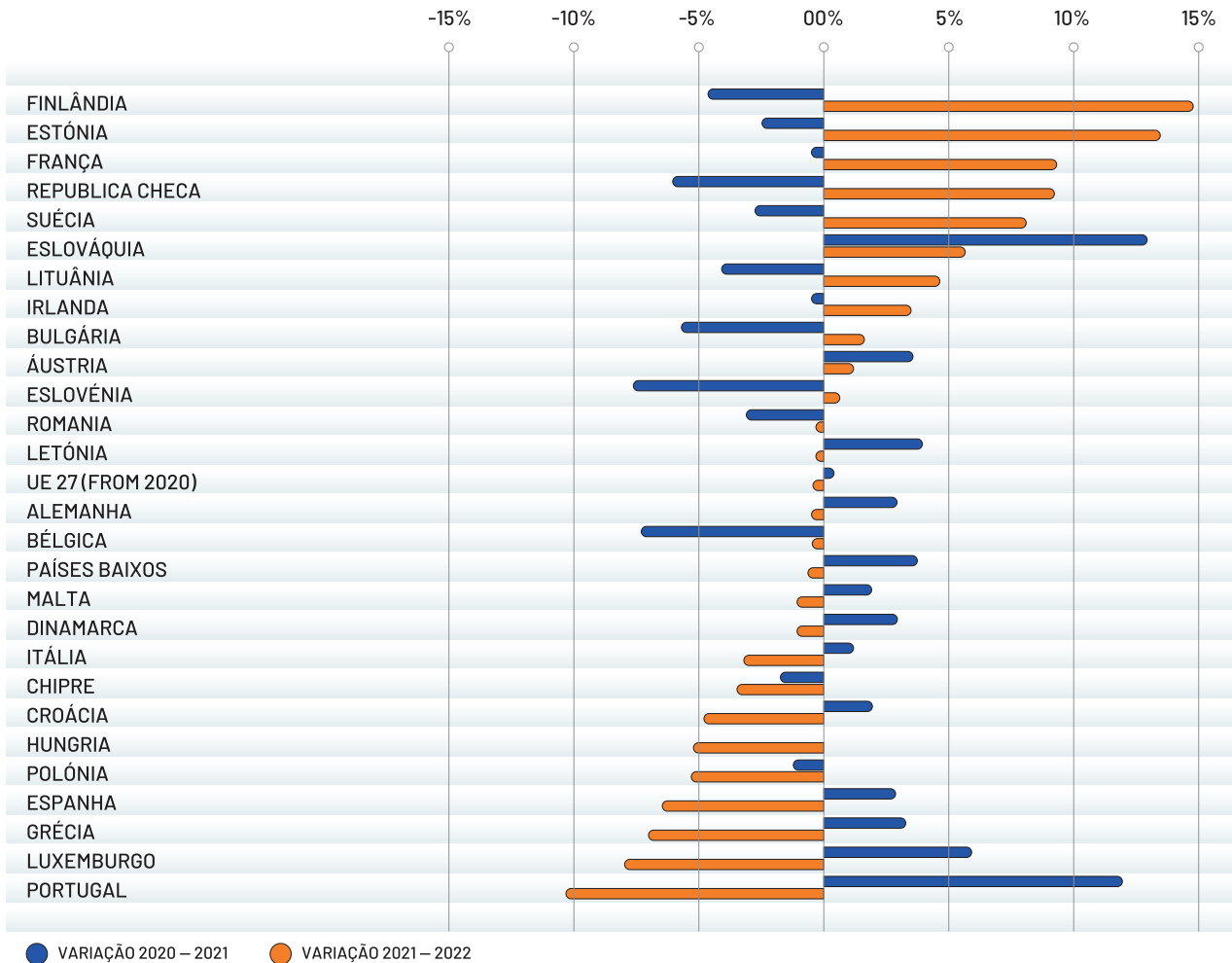
Pobreza ou Exclusão Social: a vulnerabilidade na ótica do Inquérito para as Condições de Vida e Rendimento

Pobreza ou exclusão social: Portugal e a União Europeia

Perante a crise pandémica que teve início em 2020, Portugal confrontou-se de forma quase imediata com um forte aumento da pobreza ou exclusão social e dos restantes indicadores associados. Tal como o relatório de 2022 apontava, segundo os dados de 2020 e 2021, Portugal foi o segundo país da União Europeia com maior aumento do risco de pobreza ou exclusão social com um aumento de 12% da taxa face ao ano anterior. Apesar deste forte impacto inicial,

o inquérito de 2022 aponta para uma importante recuperação no período seguinte, sendo Portugal o país com maior redução da taxa de risco de pobreza ou exclusão social (-10%) passando de 22.4% em 2021 para 20.1% em 2022. De facto, tal como é visível no gráfico 1, os países que enfrentaram um aumento da vulnerabilidade no inquérito de 2021 apresentaram a sua redução em 2022, com exceção da Eslováquia e da Áustria que mantiveram um percurso de agravamento desta vulnerabilidade no último inquérito. A população em risco de pobreza ou exclusão social em Portugal desce para 2 084 mil pessoas, menos 228 mil pessoas do que no ano anterior.

01 VARIACÃO DA TAXA DE RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL NA UNIÃO EUROPEIA



→ Fonte: Eurostat, EU-SILC 2020 a 2022 [ILC_PEPS01N]

A redução do risco de pobreza ou exclusão social Portugal permitiu uma aproximação aos valores existentes no inquérito de 2020, permanecendo 0.1 ponto percentual acima do registado nesse ano (+0.5%). Comparativamente com os restantes Estados-Membros da União Europeia, Portugal posiciona-se abaixo da média da União Europeia (21.6%), sendo o 13º país com maior taxa de pobreza ou exclusão social.

Apesar de uma evolução claramente positiva deste indicador, importa reforçar que continuamos a conviver com uma população em risco de pobreza ou exclusão social superior a 2 milhões de pessoas (2 084 mil pessoas). De facto, Portugal nunca conseguiu reduzir a pobreza ou

exclusão social para valores inferiores aos 2 milhões de cidadãos, seja com base na série de dados da Estratégia Europa 2020 (2004-2020) ou na série Estratégia Europa 2030 (2015-2022). No âmbito do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e do Compromisso Social do Porto de 2021 (Presidência do Conselho da UE, 2021) foi definida a meta de redução da pobreza ou exclusão social em 15 milhões de pessoas em situação de pobreza ou exclusão social na UE até 2030, incluindo 5 milhões de crianças, por comparação com números de 2019. A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) (2021-2030) considera que esta meta pressupõe uma redução de cerca de 360 mil pessoas em

Portugal¹. Entre 2019 e 2022 o risco de pobreza ou exclusão social diminuiu em 89 mil pessoas em Portugal (-4% face a 2019), tendo concretizado cerca de 24% da sua meta. Ao nível da União Europeia, no entanto, o cenário é o oposto. Apenas um ano após ser firmado o Compromisso do Porto a UE27 confronta-se com um aumento em mais de 3 milhões de cidadãos em risco de pobreza ou exclusão social (+3% face a 2019), afastando-se cada vez mais da sua meta. Assis-timos a um aumento desta vulnerabilidade em 13 países da UE27, entre os quais destaca-se a Alemanha (+23%) e França (+18%). Apenas nestes dois países contabiliza-se um aumento superior a 5 milhões de pessoas em situação de pobreza ou exclusão social. Note-se que a estratégia europeia anterior (Estratégia Europa 2020) teve como meta a redução da pobreza (monetária) em 20 milhões de pessoas, meta que não foi alcançada e que levou a uma redução de ambição no combate à pobreza na Estratégia Europa 2030.

Ao nível da submeta de redução de 5 milhões de crianças na UE27 e 120 mil em Portugal o cenário é semelhante. Portugal teve uma redução de 41 mil crianças em situação de pobreza ou exclusão social (-11% do que em 2019), correspondendo a quase metade da população que saiu desta situação de vulnerabilidade neste período (46%). Tal significa que a população que saiu da situação de pobreza ou exclusão social pertencia em grande parte a agregados familiares com crianças dependentes. Ao nível da UE27, pelo contrário, desde 2019 entraram nesta situação de vulnerabilidade económica e social mais 1 milhão e 600 mil crianças (+9%), sendo mais da metade da população que entrou em situação de pobreza ou exclusão social.

Pobreza ou exclusão social: pobreza monetária, intensidade laboral muito reduzida e privação material e social severa

A população em risco de pobreza ou exclusão social, é constituída por pessoas que estão em situação de risco de pobreza monetária (81%) e/ou em privação material e social severa (26%) e/ou em agregados com intensidade laboral muito reduzida (20%). Note-se que uma pessoa pode estar simultaneamente em duas ou mais situações de vulnerabilidade, o que explica que o somatório das pessoas em cada uma destas três situações seja superior ao número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social. No total, em Portugal existem **78 mil pessoas que estão simultaneamente em pobreza monetária, privação material e social severa e em intensidade laboral muito reduzida**, correspondendo a 0.8% da população residente em Portugal. Na UE27, a proporção de população com este nível de vulnerabilidade é superior à nacional, sendo 1.3%.

Segundo os dados do inquérito de 2022, viviam em Portugal 16.4% da população com um rendimento inferior a 551€ por mês; 5.6% viviam em agregados com intensidade laboral per capita muito reduzida; e 5.3% estavam em privação material e social severa. A redução da pobreza ou exclusão social em Portugal foi acompanhada pela redução da pobreza monetária (-11% face ao inquérito de 2021) e da privação material e social severa (-12%), mas, por outro lado, pelo aumento da intensidade laboral per capita muito reduzida (+5.7%). Relembre-se que os dados da pobreza monetária e da intensidade laboral remetem para 2021, o segundo ano da pandemia por COVID-19. Em causa esteve novamente a aplicação de medidas de confinamento geral, como o dever de recolhimento domiciliário, o teletrabalho obrigatório nas funções que assim o permitissem e os constrangimentos às atividades económicas tais como o encerramento de estabelecimentos com atividades culturais, de lazer, desportivas

1. Resolução do Conselho de Ministros nº 184/2021, de 29 de dezembro da Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: I série, Nº 251, Consultado em setembro de 2023 em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/184-2021-176714553>

e termas, suspensão de atividades de comércio a retalho e de prestação de serviços e limitação do funcionamento de estabelecimentos de restauração ao take-away e entrega ao domicílio, entre outros². Estas medidas vigoraram em todo o território continental até março e de forma seletiva até julho. A partir de março, com aplicação do plano de desconfinamento utilizou-se um modelo de avaliação de risco dos territórios baseado na taxa de incidência de novos casos por 100 mil habitantes que permitiu que cada município se posicionasse em etapas distintas de desconfinamento. Apenas em final de setembro foram levantadas as últimas restrições tal como a autorização de funcionamento às discotecas que se mantiveram fechadas desde o início da pandemia.

Ao nível do mercado de trabalho, apesar do aumento da intensidade laboral per capita muito reduzida, assistimos em 2021 a uma redução do desemprego de 7% em 2020 para 6.6% em 2021. Se analisarmos os fluxos do mercado de trabalho verificamos efetivamente um aumento em 2021 (face ao ano anterior) das pessoas que permaneceram no emprego e uma redução na proporção dos que passaram do emprego para o desemprego ou para a inatividade, assim com um aumento dos que passaram do desemprego para o emprego e da inatividade para o emprego³. Neste contexto, **o aumento da intensidade laboral muito reduzida não foi transversal a todos grupos sociais analisados pelo inquérito. Este aumento ocorreu sobretudo na população masculina (+13% face ao inquérito de 2021), nos trabalhadores por conta própria (+100%, ou seja, duplicou) e nos desempregados (+12%), nas pessoas com baixo nível de escolaridade (+8%), nos estrangeiros com nacionalidade extracomunitária (+46%), nos proprietários com hipoteca (+13%) e nas áreas pouco povoadas (+22%). Outro grupo particularmente atingido foram as famílias com crianças dependentes (+18%) que é visível quer pelo aumento junto das crianças (+29%) quer pelo aumento junto das famílias numerosas, nomeadamente as compostas por dois adultos e três ou mais crianças dependentes cuja intensidade laboral muito reduzida passou de 2% para 11.3% (+465%).** Nas famílias sem crianças dependentes este nível de intensidade laboral diminuiu

(-4.5%), tendo aumentado apenas nas famílias sem crianças compostas por três ou mais adultos (30%).

A nova gestão da pandemia que decorreu em 2021 e a redução da mortalidade através da vacinação da população permitiu que em 2021 houvesse uma retoma económica acompanhada pela redução do desemprego. Neste contexto, **encontramos uma redução da pobreza monetária que atinge quase todos os grupos sociais, com exceção dos estrangeiros extracomunitários (cuja taxa aumentou +21%), das famílias de dois adultos e duas crianças dependentes (+12%), das pessoas que vivem em agregados com intensidade laboral elevada⁴ (+11%) e das áreas medianamente povoadas (+4%).**

Ao nível da **privação material e social severa**, a ausência de dados que permita uma caracterização deste indicador impede uma análise mais aprofundada, apenas sendo possível sublinhar o **aumento deste indicador junto das crianças dos 0 aos 11 anos** (+24% para as crianças com menos de 6 anos e +12% dos 6 aos 11 anos) e a sua redução nos restantes grupos etários.

As transferências sociais e a redução da pobreza monetária

Entre as medidas excecionais de proteção avançadas pelo governo para o ano de 2021, sublinhamos as alterações ao lay-off simplificado que eliminou os cortes na remuneração base ao que estiveram submetidos os trabalhadores em

2. República Portuguesa (2021). Anunciadas medidas para novo confinamento geral in [Eportugal.gov.pt](https://eportugal.gov.pt). Consultada em setembro de 2023 em <https://eportugal.gov.pt/noticias/anunciadas-medidas-para-novo-confinamento-geral>

3. Para mais informações consultar INE, 2022.

4. Estão em intensidade laboral elevada as pessoas que vivem em agregados onde os adultos estão inseridos no mercado de trabalho ocupando entre 55% a 85% do tempo disponível para o trabalho.

Decreto-Lei nº6-C/2021 de 15 de Janeiro da Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: I série, Nº 10, Consultado em setembro de 2023 em <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2021/01/01001/0000500022.pdf>

lay-off em 2020. Nessa altura a aplicação desta medida implicava um corte de 33% na remuneração de base. A partir de janeiro de 2021, os trabalhadores com remuneração igual ao triplo da remuneração mensal mínima garantida passaram a receber 100% da remuneração base⁵. O apoio à redução da atividade aos trabalhadores independentes passou a incluir os trabalhadores independentes isentos de contribuições⁶. Junto das famílias as medidas de apoio extraordinário também foram revistas com a possibilidade de pagamento a 100% da remuneração de base no caso das famílias cujos pais decidiam partilhar a assistência aos filhos e no caso das famílias monoparentais que recebiam o complemento do abono de família. Em 2020 esse apoio equivalia a 2/3 da remuneração⁷. Paralelamente mantiveram-se várias medidas de apoio a trabalhadores e às famílias aplicadas em 2020, onde se destacam, por exemplo, a moratória bancária e o regime extraordinário e transitório de proteção dos arrendatários através do qual foram suspensos a denúncia de contratos de arrendamento (habitacional e não habitacional), a caducidade dos contratos e a execução de hipoteca sobre imóvel⁸.

O reforço da proteção social fez-se sentir na redução da taxa de pobreza (monetária). **Quando considerado as transferências sociais associadas à doença e incapacidade, à família, ao desemprego e à inclusão social, a taxa de risco de pobreza desce de 21.5%⁹ para 16.4%¹⁰.** Em

5. Decreto-Lei nº6-C/2021 de 15 de Janeiro da Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: I série, Nº 10, Consultado em setembro de 2023 em <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2021/01/01001/0000500022.pdf>

6. República Portuguesa. 2021. Notícias. Medidas de apoio à economia e ao emprego. Consultado em setembro de 2023 em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=medidas-de-apoio-as-empresas-e-ao-emprego>

7. Segurança Social. 2021. Apoio Excepcional à Família para Trabalhadores por Conta de Outrem. Consultado em setembro de 2023 em <https://www.seg-social.pt/covid-19-entidade-empregadora-apoio-excepcional-a-familia-para-trabalhadores-por-conta-de-outrem>

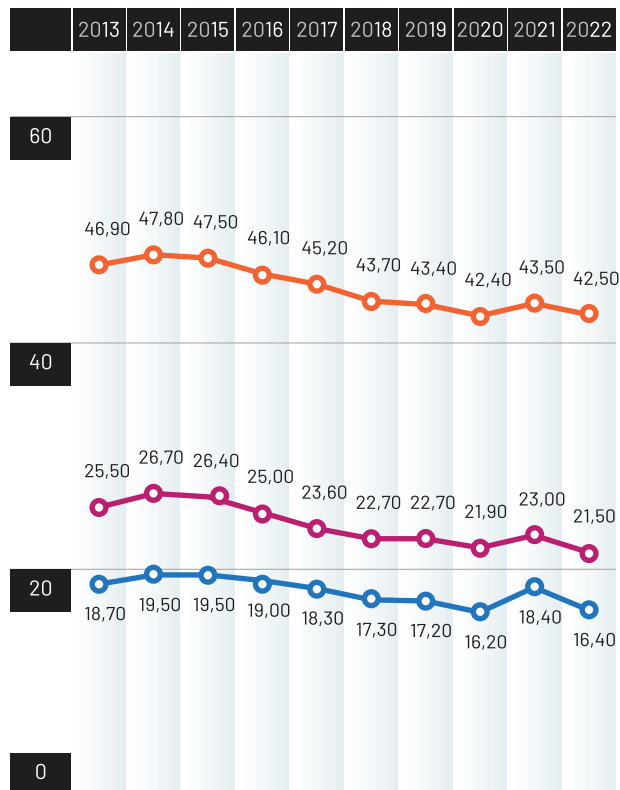
8. Lei nº1-A/2020, de 19 de março da Assembleia da República. Diário da República: I série, Nº 56, 3º suplemento. Consultado em setembro de 2023 em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/1-a-2020-130473088>

9. Taxa de risco de pobreza após transferências relativas a pensões

10. Taxa de risco de pobreza após todas as prestações

causa está uma redução de quase 24% da taxa de pobreza (-5.1 pontos percentuais (p.p.)). Tal resultado corresponde a uma melhoria face ao inquérito de 2021 (rendimentos de 2020) altura em que o contributo destas prestações para a redução da pobreza foi de apenas 20% (-4.6 p.p.), mas continua a ser inferior ao impacto sentido em 2020 (rendimentos de 2019), quando estas prestações sociais permitiram reduzir o risco de pobreza em 26%.

02 EVOLUÇÃO DA TAXA DE RISCO DE POBREZA ENTRE 2013 E 2022 (RENDIMENTOS DE 2012 A 2021) EM PORTUGAL



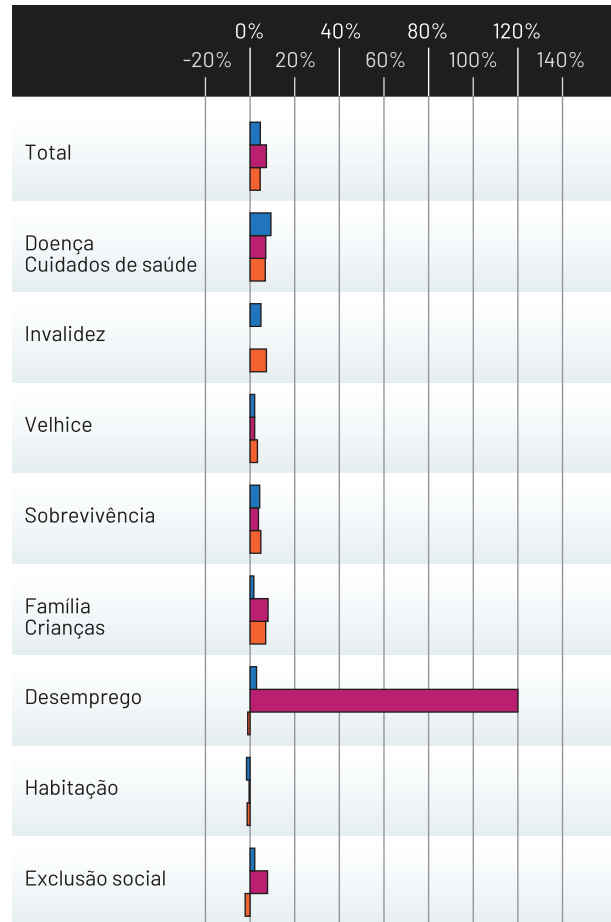
- Taxa risco de pobreza após transferências sociais
- Taxa risco de pobreza após transferências relativas a pensões
- Taxa risco de pobreza antes qualquer transferência social

→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

Se olharmos para os dados sobre as despesas com prestações da proteção social do INE (SEEPROS) e do Eurostat (ESSPROS) referente a 2021 verificamos que houve um aumento de 4% no total das despesas com prestações face a 2020, no entanto, este aumento é inferior ao que ocorreu no primeiro ano da pandemia. Em 2020, o Estado português teve um aumento de despesas de 7%. Enquanto em 2020 o principal aumento deu-se nas despesas de proteção no desemprego (+120%), em 2021 é na doença/cuidados de saúde que este aumento é mais visível (+9%). As prestações para família / crianças e as prestações na área da exclusão social também tiveram um importante aumento em 2020 (+8%), enquanto em 2021 foi de apenas 2%¹¹. De facto, as limitações às atividades económicas foram mais restritivas em 2020 levando a um aumento da taxa de desemprego que passou de 6.6% para 7% (+6%), e que foi vivenciado com maior impacto nas faixas etárias mais jovens, nomeadamente até aos 34 anos. Muitas das medidas extraordinárias criadas em 2020 com o objetivo de reduzir o impacto da pandemia nos rendimentos de trabalhadores que perderam o seu emprego, nomeadamente as medidas orientadas para trabalhadores que não cumpriam as condições de acesso aos subsídios de desemprego, tinham na sua base valores inferiores ao limiar de pobreza e, como tal, incapazes de retirar estas pessoas do risco de pobreza. O lay-off simplificado, tal como referido anteriormente, implicava nessa altura um corte de 1/3 da remuneração base. Em 2021, com o processo de vacinação da população, a retoma de atividades económicas e uma maior seletividade dos processos de confinamento, o desemprego voltou a descer para 6.6%, o mesmo valor existente em 2019. Por outro lado, o número de beneficiários de prestações de impedimento temporário para o trabalho (ITPT) aumentou 19% em 2021 face a 2020¹². Neste caso, as baixas médicas implicavam o pagamento integral do subsídio de doença por COVID19.

03

VARIAÇÃO ANUAL DAS DESPESAS EM PRESTAÇÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL ENTRE 2019 E 2021 POR FUNÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL



● Variação 2020/2021 ● Variação 2019/2020 ● Variação 2018/2019

→ Fonte: INE, SEEPROS

11. INE, Despesas em prestações da proteção social (€) por Funções de proteção social; Anual - INE, Estatísticas da proteção social - SEEPROS

12. Segurança Social. Prestações por Doença. Dados anuais. Consultado em setembro de 2023 em https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/prestacoes-por-doenca?filter=anual

Os dados sobre proteção social do Eurostat (ESSPROS_Social Protection) indica a existência de uma despesa per capita (em Paridade de Poder de Compra) com prestações da proteção social inferior à média da UE27. Os dados disponíveis no momento de redação deste relatório não permitem uma comparação referente ao ano de 2021, mas note-se que em 2020 a despesa per capita na EU27 era de 9 106.42 comparativamente com 5 846.67 em Portugal. Portugal era o 12º país com menor despesa per capita nesta área. Importa ainda sublinhar que **as funções onde Portugal tem um menor investimento comparativamente com os restantes Estados-Membros são nas áreas da habitação (3º Estado-Membro com menor investimento em prestações nesta função em 2020), das famílias / crianças (4º Estado-Membro com menor investimento) e exclusão social (9º Estado-membro com menor investimento)**. Será importante reforçar que os resultados relacionados com as prestações de habitação e famílias/crianças não parecem ter sido influenciados pela crise pandémica uma vez que os dados de 2019 corroboram estes resultados (3ª e 4ª respetivamente, tal como em 2020), ainda que ao nível da exclusão social tenha obtido uma ligeira melhoria (7ª posição em 2019) Mesmo quando comparado o investimento em prestações de proteção social com o PIB, Portugal continua a posicionar-se entre os países com menor investimento nestas áreas (4º na habitação; 6ª na família/crianças; e 6ª na exclusão social)¹³.

Consequentemente, **Portugal continua a ser dos países da União Europeia onde as prestações sociais (excluindo as pensões e de sobrevivência) têm menor eficácia na redução da taxa de risco de pobreza. Para a média da UE27, em 2022 (segundo rendimentos de 2021), esta redução foi de 35% e Portugal foi o quarto país com menor impacto**. Apenas a Croácia, a Grécia e a Roménia apresentam resultados inferiores ao de Portugal. A Irlanda, por outro lado, teve uma redução de 56% do risco de pobreza, passando de uma taxa de 32.1%⁸ para 14%⁹ após todas as prestações sociais, sendo o país da União Europeia onde estas prestações proporcionaram a maior redução da pobreza.

Intensidade da pobreza, desigualdade e rendimento

A redução da pobreza monetária é analisada com base no indicador de taxa de risco de pobreza que tem como base um limiar de pobreza de 60% do rendimento mediano disponível. No entanto, outros limiares são disponibilizados considerando 40%, 50% e 70% do rendimento mediano. Em todos estes cenários verificamos uma redução do risco de pobreza o que indica que a melhoria dos rendimentos não se limitou a uma franja específica da população em risco de pobreza. **Na realidade verificamos que foi no limiar de pobreza mais baixo (40%), mais associado a uma pobreza extrema, que encontramos a maior redução de população abaixo desse rendimento (-22.7%). Em 2022 (rendimentos de 2021) 5.8% da população tinha um rendimento igual ou inferior a 367€ mensais (limiar de 40%).**

Temos como tal, um contexto de diminuição da pobreza monetária e de redução da intensidade da pobreza. Em Portugal, a distância entre o rendimento mediano da população em risco de pobreza e o limiar de pobreza (60% da mediana) é de 21.7%, o valor mais baixo registado por este indicador desde 1995¹⁴. Metade da população em risco de pobreza vivia com um rendimento igual ou inferior a 431€ mensais¹⁵.

Contudo, importa sublinhar que a intensidade da pobreza é maior junto das crianças com menos de 18 anos (26.1%) o que indica que são as famílias com crianças dependentes as que vivem uma maior precariedade económica. Apenas a Bulgária, a Roménia, a Espanha e a Itália apresentam uma taxa de intensidade da pobreza na infância superior à de Portugal. No caso dos idosos, por outro lado, este é o grupo etário com menor taxa de intensidade de pobreza (17.7%), um valor inferior à média europeia (18.1%).

13. Eurostat, ESSPROS

14. Eurostat, EU-SILC [ilc_li12] consultado em setembro de 2023 em https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser//product/view/ILC_LI12

15. Eurostat, EU-SILC [ILC_DI02] consultado em setembro de 2023 em https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_DI02__custom_7537067/default/table?lang=en

No inquérito de 2022 encontramos uma pequena redução do limiar de pobreza que passa de 6653€ anuais em 2021 (rendimentos de 2020) para 6 608€ anuais em 2022 (rendimentos de 2021). Esta redução prende-se com uma diminuição dos rendimentos a partir do 4º decil e até, pelo menos, ao 9º decil, não sendo possível conhecer o rendimento máximo do último decil, ou seja, dos 10% mais ricos. Relativamente aos 30% da população com rendimentos mais baixos, verifica-se um acréscimo de rendimento face ao inquérito anterior: +10% no 1º decil; +5% no 2º decil; e +1% no 3º decil. **Foi efetivamente entre a população com rendimentos mais baixos que encontramos o maior aumento de rendimento, o que explica a diminuição da intensidade da pobreza e da desigualdade de rendimentos. Ainda assim, importa sublinhar que 10% da população em Portugal (mais de 1 milhão de pessoas) tem um rendimento disponível inferior 460€ e 1% (mais de 100 mil pessoas) vive com menos de 195€ por mês**¹⁶. Por outro lado e segundo o índice¹⁷ disponibilizado pelo Eurostat sobre a evolução do rendimento mediano disponível desde 2010, o rendimento em Portugal aumentou apenas 11.6% (índice de 111.60) sendo o 9º país da UE27 com menor aumento de rendimento desde 2010.

Os dados anteriores apontam para uma diminuição das desigualdades de rendimentos que é efetivamente corroborado pelos indicadores de desigualdade disponibilizados pelo ICOR/EU-SILC. Ao nível do Coeficiente de Gini, indicador que mede a assimetria da distribuição de rendimento tendo como base a população total, temos uma proporção de 32%¹⁸, valor inferior ao inquérito de 2021, mas ainda superior aos inquéritos de 2020 e 2019 (rendimentos de 2019 e 2018 respetivamente). **Apesar de uma redução das desigualdades de rendimento na população total, temos ainda um nível de desigualdade superior a que possuíamos antes da crise pandémica.** O mesmo acontece com o indicador S80/S20 que analisa a desigualdade de rendimentos tendo por base a comparação dos grupos de rendimentos mais extremos, nomeadamente o 1º quintil (20% população com rendimentos mais baixos) e o 5º quintil de rendimento (20% com rendimentos mais elevados). Segundo o inquérito de 2022 (rendimentos de 2021), a população mais rica ti-

nha um rendimento 5.13 vezes superior a população mais pobre, uma redução face ao inquérito de 2021(-9%), mas com valores ainda superiores ao de 2020(4.99). O INE disponibiliza igualmente o indicador S90/S10 através do qual é possível compreender que temos 10% da população mais rica com um rendimento 8.5 vezes mais elevado do que 10% da população mais pobre. Tal como os restantes indicadores de desigualdade verificamos uma redução no último inquérito, mas que ainda é insuficiente para recuperar o forte aumento que ocorreu no primeiro ano da crise pandémica (inquérito de 2021 com referência aos rendimentos de 2020).

As desigualdades de rendimentos permanecem em Portugal como uma problemática central no combate à pobreza onde continuamente nos destacamos com resultados superiores à média da União Europeia e marcamos uma presença constante no top 10 dos países mais desiguais entre os 27 estados-membros desde o inquérito de 2005 (rendimentos de 2004). Nessa altura Portugal era o país com maior nível de desigualdade (coeficiente de Gini e S80/S20). Os últimos dados indicam que Portugal apresenta-se atualmente como o 9º país com maior nível de desigualdade quando comparado o rendimento da população mais rica e mais pobre (S80/S20) e o 6º país quando temos em conta a distribuição dos rendimentos de toda a população (coeficiente de Gini).

16. Eurostat, EU-SILC [ILC_DI01] consultado em setembro de 2023 em https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_DI01__custom_7536967/default/table?lang=en

17. Income in real terms [ILC_DI18]

18. Este indicador assume valores entre 0 e 100 no qual o 0 corresponde a uma total igualdade na distribuição do rendimento (todos têm o mesmo rendimento) e o 100 expressa uma desigualdade total (todo o rendimento concentrado num único indivíduo). Eurostat. Glossary: Gini coefficient. Consultado em setembro em https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gini_coefficient#:~:text=The%20Gini%20coefficient%20measures%20the%20extent%20to%20which,a%20country%20deviates%20from%20a%20perfectly%20equal%20distribution.

Grupo sociais vulneráveis

Desde 2015 que o perfil dos grupos mais vulneráveis ou risco de pobreza ou exclusão social pouco ou nada de se tem alterado. **Em 2022, permanecem como grupos mais vulneráveis os desempregados (60.1%), seguido de outras pessoas fora do mercado de trabalho (excluindo desempregados e reformados) (35.5%); as famílias compostas por apenas um adulto e pelo menos uma criança dependente (35.7%), seguida das famílias com dois adultos e três ou mais crianças (27.8%) e das famílias compostas por apenas um adulto isolado (26.7%); os estrangeiros com nacionalidade extracomunitária (34.1%); as pessoas que vivem em alojamentos arrendados, nomeadamente com renda a preço reduzido ou gratuito (33.8%); as pessoas com um grau de limitação da atividade severo (31.4%); as pessoas com baixo nível de escolaridade (no máximo até ao ensino básico) (27.7%); os residentes em áreas pouco povoadas (26.4%); as mulheres (20.7%); as crianças (20.7%), com uma pequena diferença face a população com 65 anos ou mais (20.5%).** De todos estes grupos, apenas um não se destacava no inquérito de 2021: as crianças com menos de 18 anos. No entanto, tal deveu-se a um aumento muito expressivo da vulnerabilidade da população com 65 anos ou mais em 2021, tendo sido, desde 2015, o único ano em que os mais velhos apresentam uma taxa superior à das crianças.

Em todos estes grupos vulneráveis assistimos a uma redução da taxa de risco de pobreza ou exclusão social, mas insuficiente para alterar este perfil de vulnerabilidade. De facto, a redução do risco de pobreza ou exclusão social foi transversal a todas as categorias analisadas pelo inquérito, ainda que tenha ocorrido uma forte redução para alguns grupos (a taxa de risco de pobreza ou exclusão social dos estrangeiros comunitários baixou para quase metade, passando de 33.2% em 2021 para 16.7% em 2022) e muito pouco perceptível para outros grupos (a redução desta taxa foi inferior a 1% (-0.3 pontos percentuais) para os arrendatários com rendas a preço reduzido ou gratuita).

População feminina

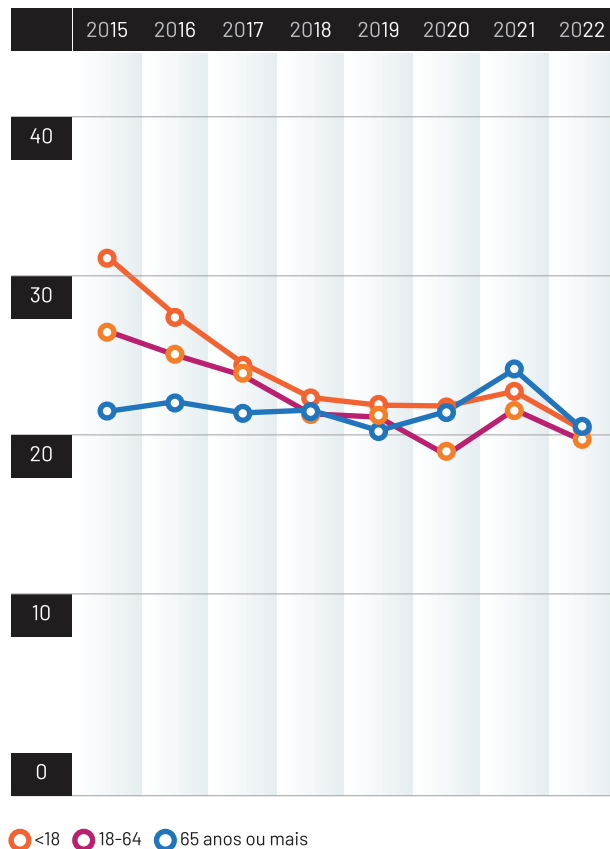
Em 2022, tal como em 2015 (ou tal como em 2004 se reportamos ao indicador da Europa 2020), a população feminina permanece com uma taxa de risco de pobreza superior à dos homens. Desde 2015, encontramos apenas duas exceções em 2019 e 2013. Paralelamente, as mulheres acumulam vulnerabilidades, tendo simultaneamente maior risco de pobreza monetária (16.8% nas mulheres comparativamente com 15.9% nos homens), maior intensidade laboral per capita muito reduzida (5.8% vs. 5.4%) e maior taxa de privação material e social severa (5.9% vs 4.6%). Dentro desta população feminina temos subgrupos onde a vulnerabilidade atinge valores muito mais elevados. É o caso por exemplo das mulheres que vivem sozinhas cuja taxa é de 30.6% comparativamente com 19.5% dos homens isolados ou as mulheres com 65 anos ou mais cuja taxa é de 22.7% comparativamente com 17.5% dos homens nessa faixa etária. Esta diferença aumenta quando olhamos para a população com 75 anos ou mais onde 1 em cada 4 mulheres estão em risco de pobreza ou exclusão social.

População até aos 18 anos e com 65 ou mais anos

Ao nível dos grupos etários, as **crianças com menos de 18 anos** acumulam um maior risco de pobreza ou exclusão social e um maior risco de pobreza monetária, mas é a **população com 65 anos ou mais** que apresenta uma maior taxa de privação material e social severa, com uma importante diferença face aos restantes grupos etários. Efetivamente a diferença na vulnerabilidade à pobreza ou exclusão social entre estes dois grupos etários é apenas de 0.2 p.p. sendo clara a vulnerabilidade que ocorre nestas duas populações. A evolução, no entanto, tem sido distinta. Tendo em conta o indicador da Europa2030 que analisa os dados desde o inquérito de 2015, o risco de pobreza ou exclusão social na infância teve uma redução importante (-34%), reduzindo de 31.2% em 2015 para os atuais 20.7%. No caso da população mais velha a redução foi de apenas 5.5% face a 2015, passando de 21.7% para 20.5%. Ao contrário dos outros grupos etários

onde se verifica, ao longo dos últimos anos, uma redução da pobreza ou exclusão social, ao nível dos idosos a análise longitudinal aponta para alguma estagnação, denotando uma maior dificuldade em garantir uma redução sustentável da pobreza ou exclusão social. Apesar disso importa sublinhar que este foi o grupo com maior variação anual face a 2021, mas foi igualmente o que teve maior aumento entre 2020 e 2021.

04 EVOLUÇÃO DA TAXA DE RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL POR GRUPO ETÁRIO ENTRE 2015 E 2022



→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

Para além das metas da Estratégia Europa 2030 de combate à pobreza ou exclusão social nas crianças, referido anteriormente, a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza veio reforçar os objetivos de combate à pobreza infantil em Portugal definindo mais duas metas: reduzir para metade a pobreza monetária desta população, o que representa retirar da pobreza 170 mil crianças; e aproximar o indicador de privação material infantil à média europeia. A estratégia não indica o ano de referência dos dados para a comparação das metas não sendo por isso possível compreender o grau de concretização desta meta. Quanto à taxa de privação material infantil apenas está disponível no Eurostat os dados de 2021, altura em que a diferença desta taxa entre a média europeia e a de Portugal (população com menos de 16 anos) era de 1 ponto percentual. Em 2021, 14% das crianças em Portugal estavam em privação material comparativamente com 13% das crianças na UE27.

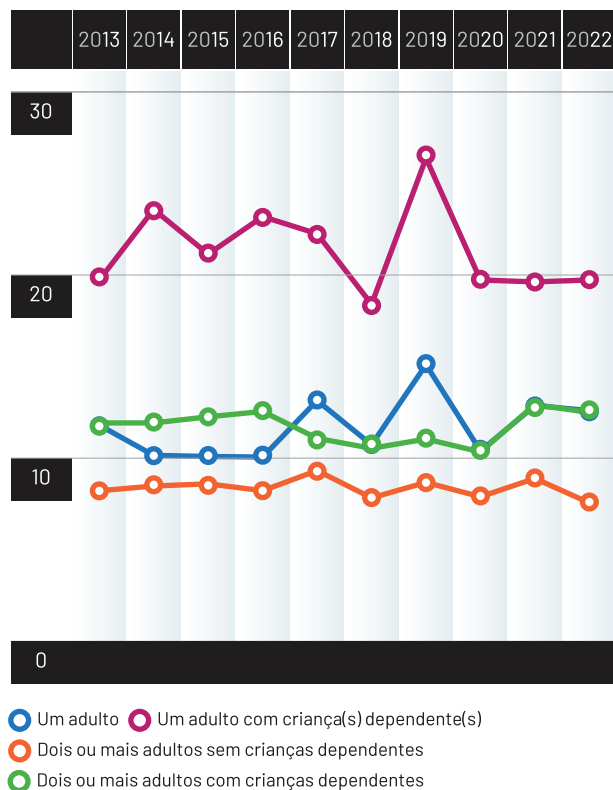
Ao nível das condições de vulnerabilidade da população mais velha, no entanto, não são definidas metas quer na Estratégia Europa 2030, quer na Estratégia Nacional de Combate à Pobreza.

Paralelamente às grandes etapas da vida, é possível conhecer a vulnerabilidade à pobreza ou exclusão social por grupos etários mais reduzidos. Compreende-se assim que os grupos mais vulneráveis são as crianças e jovens entre os 12 e os 24 anos. Uma em cada quatro crianças dos 12 aos 17 anos (24.8%) estava em risco de pobreza ou exclusão social, assim como mais de uma em cada cinco jovens dos 18 aos 24 anos (22.6%). Destaca-se de seguida os idosos com 75 anos ou mais (22%) e os adultos dos 50 aos 64 anos (21.6%). No caso das crianças e jovens dos 12 aos 24 anos e dos idosos com mais de 74 anos, estes também se destacam por terem taxas de pobreza monetária mais elevadas. No caso dos adultos dos 50 aos 64 anos, por outro lado, encontramos uma maior vulnerabilidade ao nível da intensidade laboral per capita muito reduzida, cuja taxa é de 7.6% na faixa etária dos 50 aos 95 anos e de 12.5% dos 60 aos 64 anos. Este dado remete-nos para a dificuldade de transição de uma situação de desemprego ou de inatividade para uma situação de emprego nestas faixas etárias.

Agregados familiares vulneráveis

Quando referimos a vulnerabilidade das crianças, em causa estão os agregados familiares com crianças dependentes que são mais vulneráveis à pobreza ou exclusão social e à pobreza monetária. Dentro destes agregados destacam-se as famílias monoparentais e as famílias com dois adultos e três ou mais crianças que têm taxas de pobreza ou exclusão social e de pobreza monetária claramente superior aos restantes grupos. A evolução dos dados desde 2015 demonstra uma redução da vulnerabilidade destas duas tipologias, mas ainda assim incapaz de reduzir a distância face aos restantes agregados com dois adultos e apenas uma ou duas crianças dependentes. Em causa poderão estar os baixos salários, insuficiente para manter acima do limiar de pobreza uma família com um menor rácio entre os adultos que podem estar inseridos no mercado de trabalho e contribuir para o orçamento familiar e as crianças. De facto, o risco de pobreza monetária é mais elevado entre os trabalhadores em agregados com crianças dependentes (12.9%) do que entre os trabalhadores em agregados sem crianças dependentes (7.6%). Os dados disponíveis não permitem caracterizar todas as tipologias de agregados, mas permite verificar que, dentro da informação disponibilizada, são os trabalhadores de famílias monoparentais que apresentam maior risco de pobreza: quase 1 em cada 5 trabalhador de família monoparental está em risco de pobreza (19.6%), valor semelhante ao verificado no inquérito de 2013. Assim, apesar das flutuações desta taxa o risco de pobreza destes trabalhadores tem permanecido maioritariamente acima ou próximo dos 20%.

05 EVOLUÇÃO DA TAXA DE RISCO DE POBREZA DOS TRABALHADORES POR ALGUMAS TIPOLOGIAS DE AGREGADOS FAMILIARES DOMÉSTICOS ENTRE 2013 E 2022 (ANO DO INQUÉRITO)



→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

Por outro lado, a existência de apenas um adulto no agregado também aumenta o risco de uma intensidade laboral muito reduzida. Apesar das famílias sem crianças dependentes (8.5%) terem uma taxa de intensidade laboral muito reduzida que é o dobro das famílias com crianças dependentes (4%), as famílias monoparentais são uma das tipologias onde esta taxa atinge valores mais elevados (15.6%), sendo apenas ultrapassado pelas famílias compostas por apenas dois adultos onde pelo menos um tem 65 anos ou mais (29.9%).

Outra tipologia que ao longo do inquérito do ICOR/EU-SILC se tem destacado em Portugal pelo elevado nível de pobreza ou exclusão social é a do adulto sem criança dependente. Em 2022, 26.7% dos adultos que vivem sozinhos estavam em risco de pobreza ou exclusão social, mas esta proporção aumenta quando em causa estão as pessoas com 65 anos ou mais (29.3%) ou as mulheres (30.6%).

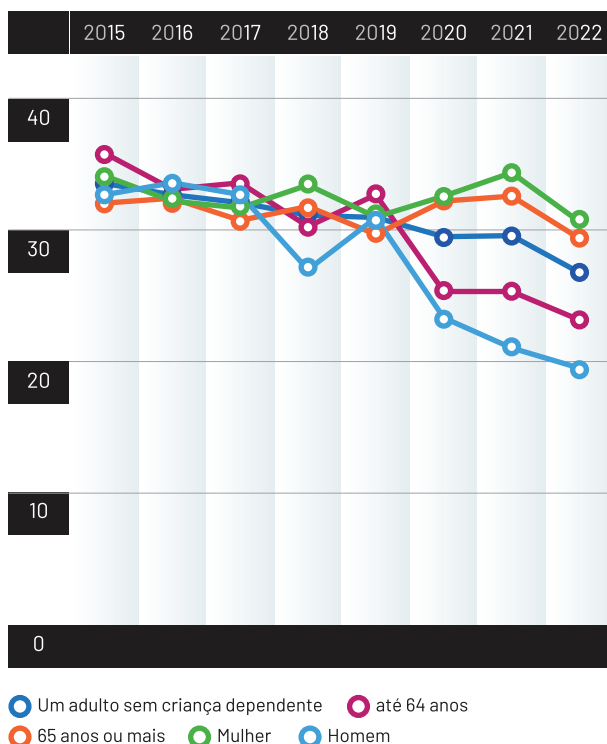
Apesar de não existirem dados que permitam conhecer a taxa de pobreza ou exclusão social da mulher idosa que vive sozinha, tendo como base a pirâmide etária em Portugal onde se verifica uma sobre representação da população feminina da população com 65 anos ou mais, podemos facilmente concluir que dentro da tipologia dos adultos isolados, o grupo mais vulnerável serão as mulheres com 65 anos ou mais.

A evolução tem sido distinta entre estes grupos de adultos isolados. Quando olhamos para os homens que vivem sozinhos e as pessoas até aos 64 anos, a taxa de risco de pobreza ou exclusão social desceu 40% e 35% respetivamente entre 2015 e 2022. No caso das mulheres e das pessoas com 65 anos ou mais, por outro lado, a redução foi de apenas 10% e 8% respetivamente, apontando novamente para uma menor capacidade de redução da vulnerabilidade dos mais velhos tal como sublinhado anteriormente.

População em situação de desemprego e inatividade

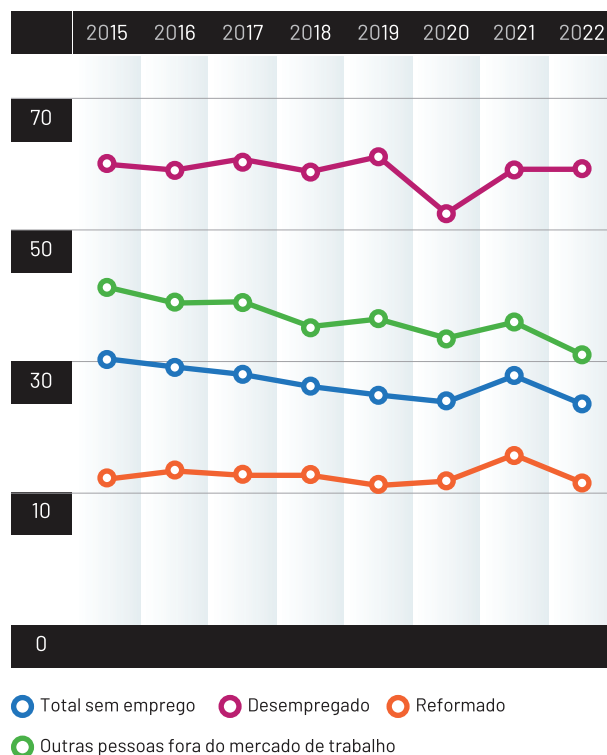
Com 60.1% dos desempregados em risco de pobreza ou exclusão social, 43.2% em risco de pobreza monetária e 34.6% em agregados com intensidade laboral muito reduzida, os desempregados são claramente o grupo mais vulnerável. Da caracterização possível através dos dados disponibilizados no Eurostat não existe qualquer outro grupo com taxas mais elevadas nestas três dimensões. Mesmo as outras pessoas fora do mercado de trabalho, ou seja, excluindo os desempregados e os reformados, apesar de terem uma vulnerabilidade elevada, apresentam taxas significativamente inferiores às dos desempregados (35.5% no risco de pobreza ou exclusão social; 27.8% na pobreza monetária; e 16.6% na intensidade laboral muito reduzida).

06 EVOLUÇÃO DA TAXA DE RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL DO ADULTO QUE VIVE SOZINHO POR TIPOLOGIA DE AGREGADO ENTRE 2015 E 2022



→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

07 EVOLUÇÃO DA TAXA DE RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO SEM EMPREGO ENTRE 2015 E 2022



→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

A evolução longitudinal do risco de pobreza ou exclusão social dos desempregados demonstra a sua estagnação em valores iguais ou superiores aos 60%. Apenas em 2020 esta taxa sofre uma alteração significativa. Há evidentemente um combate a pobreza nesta área que é feito através da inserção laboral desta população, mas para aqueles que permanecem nesta situação não parece existir medidas capazes de reduzir a vulnerabilidade desta população. Esta questão é tanto mais preocupante quando sabemos dos desafios do mercado de trabalho com as transformações tecnológicas, através da robotização e automação, da digitalização e do desenvolvimento da inteligência artificial e através da transição verde. Estes desafios irão permitir criar novas oportunidades de negócio, mas vão igualmente promover o fecho de empresas. Os postos de trabalho criados pelas oportunidades que surgirão destas transições não serão, em grande medida, ocupados pelos trabalhadores que terão os seus postos de trabalho extintos. Segundo o Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho (2022), o impacto será, quer na quantidade de postos de trabalho disponíveis no futuro, mas também na qualidade e natureza do trabalho, na organização dos processos produtivos, nas funções, nas tarefas e nas competências (Moreira e Dray, 2022). O Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais apresenta metas orientadas para este desafio associadas ao aumento do emprego¹⁹ e ao aumento das atividades de aprendizagem ao longo da vida²⁰. No entanto, será importante reforçar que nem todos os trabalhadores serão reconvertidos e encontrarão oportunidades de inserção no mercado de trabalho. A proteção social associada ao desemprego será, para muitos desses desempregados a salvação face à pobreza ou exclusão social. E, no entanto, em 2021 apenas 39% dos desempregados a procura de novo emprego recebiam subsídio de desemprego, valor que em 2022, com a redução do desemprego, desceu para 32%.²¹

19. Aumentar a taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos para 78% até 2030. (

20. Elevar a taxa de participação de adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida para pelo menos 60% em cada ano até 2030. Esta meta inclui elevar para 80% os adultos com competências digitais básicas;

21. INE. Proporção da população desempregada à procura de novo emprego que recebe subsídio de desemprego (Série 2021 - %) por Sexo e Grupo etário; Anual - INE, Inquérito ao emprego (Séries - 2021)

Os baixos valores das prestações do desemprego é, portanto, outro desafio. Os dados anuais dos subsídios de desemprego do Instituto de Segurança Social, I.P. indicam que em 2021 existiam quase 7 mil desempregados com prestações de desemprego iguais ou inferiores a 250€ mensais e 254 mil pessoas tinham uma prestação entre 251€ e 500€ mensais, altura em que o limiar de pobreza era de 551€. No total, estes beneficiários com prestações inferiores ao limiar de pobreza correspondiam a 62% dos beneficiários das prestações de desemprego do ISS, I.P. Em 2022, os desempregados com prestações iguais ou inferiores a 500€ correspondia a 58% do total de beneficiários das prestações de desemprego, correspondendo a uma ligeira melhoria. Em ambos os casos sobressaem o peso da mulheres com baixas prestações de desemprego: 63% dos beneficiários de prestações iguais ou inferiores a 500€ eram mulheres em 2021 e em 2022.

Importa, por fim, referir que os beneficiários das prestações de desemprego sofreram uma redução entre 2021 e 2022 de quase 10%, no entanto, segundo os dados do Inquérito ao emprego do INE, houve uma contração de 7% da população desempregada. Com a redução da população desempregada aumentou a proporção do desemprego de longa duração. Em 2022, 45% dos desempregados estavam nessa situação há 12 meses ou mais. Em 2021 esta proporção era de 43%.

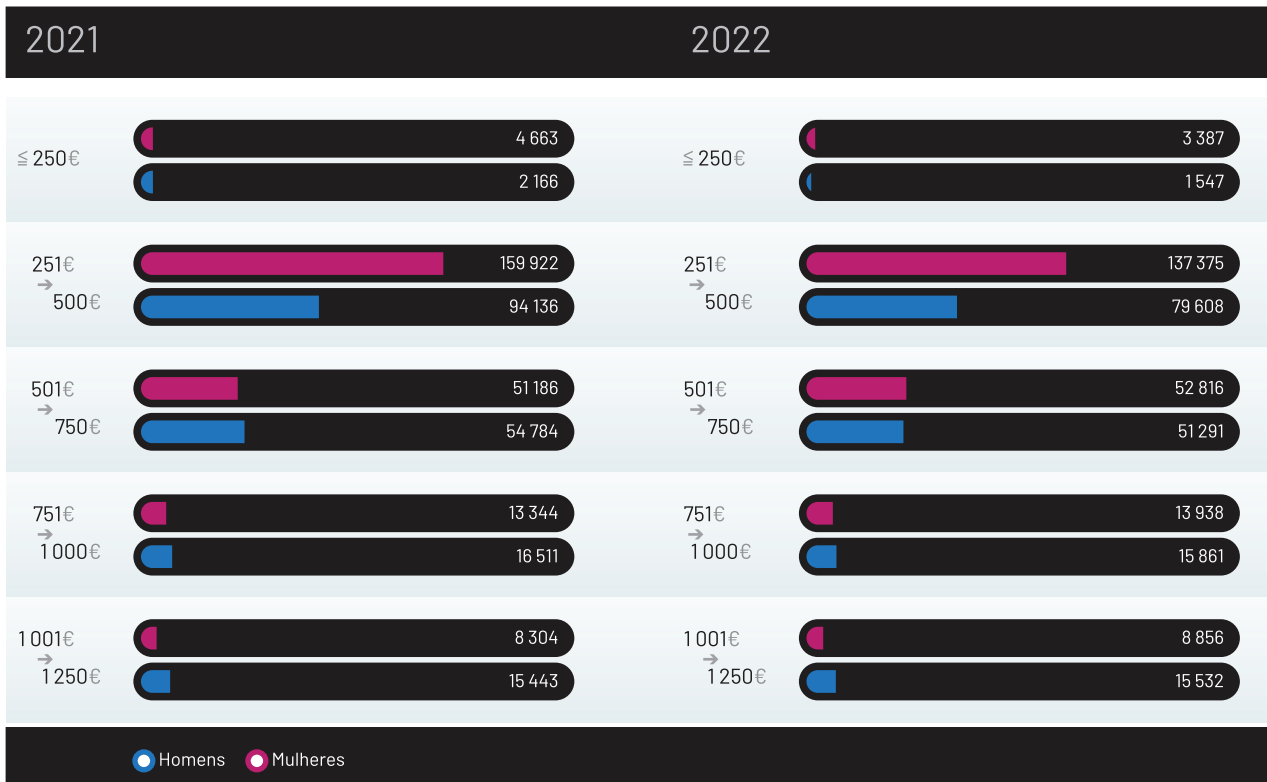
População empregada

A população empregada possui um risco de pobreza ou exclusão social (12.2%) claramente inferior da população sem emprego (29.1%). Apesar disso, não podemos ignorar que 12.2% destas pessoas estão em risco de pobreza ou exclusão social e 10.3% está em risco de pobreza monetária. Portugal é o 7º da EU27 com maior vulnerabilidade dos trabalhadores nestes dois indicadores.

Esta é também uma realidade persistente em Portugal, apesar de uma melhoria ao longo dos anos. Desde 2015 que o risco de pobreza ou exclusão social dos trabalhadores diminuiu 17% e o

08 09

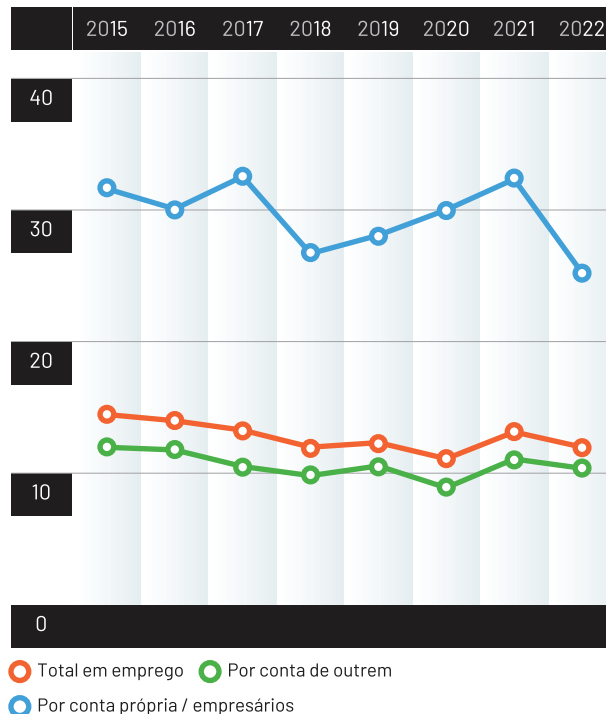
BENEFICIÁRIOS DE PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO ANUAIS DO INSTITUTO E SEGURANÇA SOCIAL, I.P. POR VALOR DA PRESTAÇÃO E GÉNERO, EM 2021 E 2022



→ Fonte: ISS,I.P., Estatísticas: Prestações de desemprego

risco de pobreza monetária diminuiu 11%. A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza define como uma das suas metas a redução da taxa de trabalhadores pobres para a sua metade. Este documento não indica qual o ano de referência dos dados, mas tal significará uma redução para uma taxa de 5.4% se considerarmos o inquérito de 2019 ou para uma taxa de 4.8% tendo em conta o inquérito de 2020. Em ambos os casos, devido à crise pandémica e ao seu impacto no mercado de trabalho, pouco ou nada evoluiu na concretização desta meta em Portugal. Note-se que a taxa de risco de pobreza entre trabalhadores foi no inquérito de 2022 menos 0.5 p.p. do que em 2019 e mais 0.8 p.p. do que em 2020.

10 EVOLUÇÃO DA TAXA DE RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO SEM EMPREGO ENTRE 2015 E 2022



→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

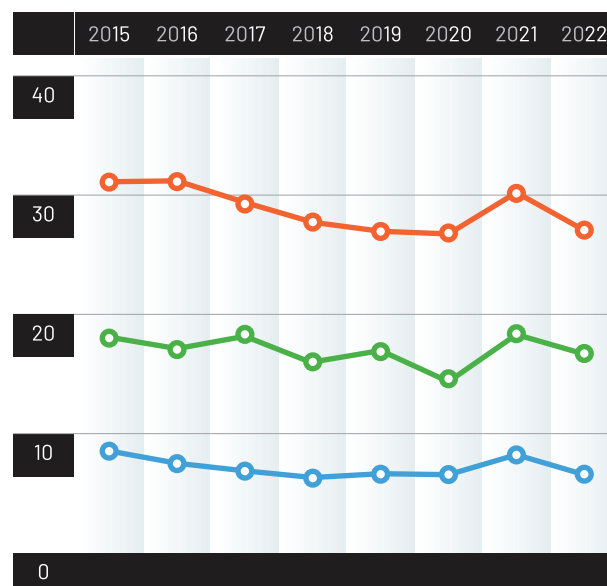
Dentro da população em trabalho, destaca-se a população que não trabalha por conta de outrem, o que inclui trabalhadores por conta própria como isolado e como empregador. Nestes casos o risco de pobreza ou exclusão social aproxima-se ao da população sem trabalho. Em 2022, 25.6% dos trabalhadores por conta própria estavam em risco de pobreza ou exclusão social comparativamente com 10.6% dos trabalhadores por conta de outrem.

É ao nível do indicador de pobreza monetária que é possível uma melhor **caracterização da vulnerabilidade dos trabalhadores**. Olhando para estes dados verificamos que os níveis mais elevados de pobreza ocorrem junto dos trabalhadores que residem em **agregados com intensidade laboral baixa** (44.2% vs. 5.7% com intensidade laboral muito elevada); que trabalham a tempo parcial (24% vs. 9.6% trabalho a tempo inteiro); trabalhadores por **conta própria** (23.9% vs. 8.8% dos por conta de outrem); **estrangeiros extra-comunitários** (21.5% vs. 7.6% dos estrangeiros de países da UE27); **trabalhadores jovens** (20.1% no caso dos trabalhadores dos 16 aos 19 anos e 16.4% dos 16 aos 24 anos vs. 9.7% dos trabalhadores dos 55 aos 64 anos); **com contrato de trabalho temporário** (19.4% vs. 7.1% dos trabalhadores permanentes); empregados há menos de um ano (17.8% vs. 10% dos que trabalham há um ano ou mais); dos trabalhadores que possuem **no máximo o ensino básico** (17% vs. 3.5% dos com ensino superior); dos trabalhadores em **famílias com crianças dependentes** (12.9% vs. 7.6% das famílias sem crianças dependentes), em particular nas famílias monoparentais (19.6%); dos **homens** (11.6% vs. 9% das mulheres).

População com baixos níveis de escolaridade

Tal como é visível na população trabalhadora, os baixos níveis de escolaridade é um fator de risco. A população que tem no máximo o ensino básico apresenta um risco de pobreza ou exclusão social (27.7%) que é 1.6 vezes superior ao da população com ensino secundário ou pós-secundário (17%) e 4 vezes superior ao da população com ensino superior (6.9%). Apesar da redução da vulnerabilidade que ocorre no inquérito de 2022, os dados não apresentam novidade face aos anos anteriores. De facto, a redução das taxas de pobreza ou exclusão social não tem proporcionado uma maior convergência da vulnerabilidade dos menos escolarizados face aos restantes grupos. Pelo contrário é na população com ensino superior que encontramos uma maior redução da pobreza ou exclusão social quer comparativamente com o ano de 2021 (-21%), quer face a 2015 (-24%). Nesse mesmo período a população até ao ensino básico teve uma redução apenas de 9% na variação anual e de 13% na variação face a 2015.

11 EVOLUÇÃO DA TAXA DE RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE ENTRE 2015 E 2022



- Até ensino básico (ISCED 0-2)
- Ensino secundário e pós-secundário (ISCED 3-4)
- Ensino Superior (ISCED 5-8)

→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

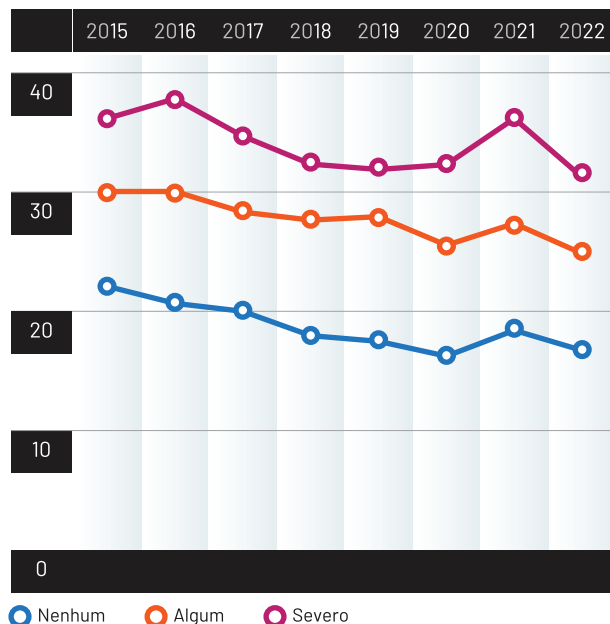
A população com baixos níveis de escolaridade acumula igualmente uma maior taxa de pobreza monetária (22%) e maior intensidade laboral muito reduzida (9.8%). Na população com ensino superior estes valores descem para 13.8% e 2.5% respetivamente.

População com limitação de atividade

Na população com limitação de atividade estão apenas disponíveis dados atualizados do risco de pobreza ou exclusão social e do risco de pobreza monetária. Em ambos os casos são as pessoas com grau de incapacidade severo que se destacam pelo nível de vulnerabilidade: 31.4% está em risco de pobreza ou exclusão social e 22.3% em risco de pobreza monetária. No entanto, independentemente do nível de limitação, este fator eleva a vulnerabilidade das populações, fazendo com que tenham taxas mais elevadas que a população total. Por outro lado, a análise longitudinal demonstra que a maior redução da pobreza ou exclusão social ocorreu na população sem qualquer grau de limitação de atividade (-24% face a 2015), ampliando ao longo do tempo a distância entre população com limitação e sem qualquer limitação.

12

EVOLUÇÃO DA TAXA DE RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO POR GRAU DE INCAPACIDADE ENTRE 2015 E 2022



→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

População estrangeira

Os estrangeiros, nomeadamente os estrangeiros extracomunitários são outro grupo com forte vulnerabilidade à pobreza ou à exclusão social. Tendo por base todos os grupos analisados, apenas os desempregados, as famílias monoparentais e os outros inativos apresentam taxas superiores à dos estrangeiros extracomunitários. Segundo os dados de 2022, estavam em pobreza ou exclusão social 30.5% dos estrangeiros e mais de um em cada três estrangeiros extracomunitários (34.1%). Dentro dos grandes grupos de nacionalidade são simultaneamente os estrangeiros extracomunitários que acumulam maior risco de pobreza monetária e maior intensidade laboral muito reduzida. Note-se, no entanto, que em 2020 e 2021 (correspondendo a inserção laboral em 2019 e 2020) os estrangeiros extracomunitários apresentavam uma intensidade laboral muito reduzida inferior à da população nacional, situação que se altera em 2022 com um aumento de 46% nesta taxa, passando de 5% para 7.3% dos estrangeiros extracomunitários em agregados com intensidade laboral muito reduzida.

Entre 2015 e 2020 há uma redução contínua da pobreza ou exclusão social na população com nacionalidade portuguesa, altura em que se torna perceptível neste indicador o impacto da crise pandémica. Nesse mesmo período temporal assistimos a uma redução desta vulnerabilidade na população estrangeira extracomunitária, ainda que com maior flutuação dos dados, e com uma importante aproximação do risco de pobreza ou exclusão social entre estrangeiros extracomunitários e nacionais portugueses em 2020. O impacto da crise é, no entanto, muito mais visível na população estrangeira levando novamente a um distanciamento entre estas populações que a redução da pobreza ou exclusão social em 2022 não conseguiu alterar. Assim, no último inquérito, o risco de pobreza ou exclusão social nos estrangeiros extracomunitários é 1.7 vezes mais elevado que na população portuguesa e o dobro dos estrangeiros de outros Estados-membros. É preciso recuar a 2017 para encontrar uma maior distância nas vulnerabilidade vivenciadas por estas diferentes comunidades.

População que vive em alojamentos arrendados

A dimensão da habitação será analisada com maior detalhe mais a frente. Importa agora sublinhar apenas o elevado risco de pobreza ou exclusão social dos arrendatários. Em 2022, um em cada três pessoas (33.8%) que viviam em casas arrendadas a preço reduzido ou gratuito estavam em risco de pobreza ou exclusão social e 10.7% viviam em agregados com intensidade laboral muito reduzida, quase o dobro da intensidade laboral muito reduzida existente para o total nacional (5.6%). Nesta categoria são incluídas situações variadas, desde pessoas que residem em habitação social, rendas a preço reduzido proporcionado pela entidade patronal, situações em que a renda é fixada por lei, alojamentos cedidos gratuitamente pela entidade empregadora ou por outras fontes privadas²² (familiares, amigos, etc).

13

EVOLUÇÃO DA TAXA DE RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO POR GRANE GRUPOS DE NACIONALIDADE ENTRE 2015 E 2022

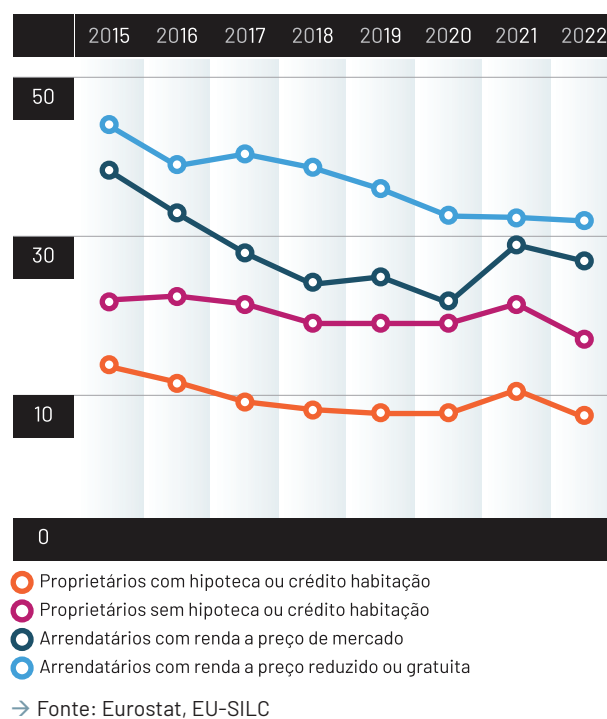


22. Fonte: Eurostat. 2017. Methodological guidelines and description of EU-SILC target variables. Version August 2017. Consultado em outubro de 2023 em <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1012329/8658951/Household+data++housing.pdf/6c5216f2-b40b-49d6-a0aa-9c2c4bb32348>

Com um risco de pobreza ou exclusão social mais baixo, mas igualmente muito elevado comparativamente com a média nacional é a realidade dos arrendatários a preço de mercado. São, por outro lado, as pessoas que vivem em casa própria com hipoteca ou crédito habitação os que apresentam menor vulnerabilidade, com valores claramente inferiores à média nacional: 12.3% destes proprietários estavam em risco de pobreza ou exclusão social (comparativamente com 20.1% do total da população) e 2.6% viviam em agregados com intensidade laboral muito reduzida (comparativamente com 5.6% da população em Portugal).

14

EVOLUÇÃO DA TAXA DE RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO POR REGIME DE OCUPAÇÃO DA HABITAÇÃO ENTRE 2015 E 2022



A evolução desta taxa demonstra um percurso de redução da pobreza ou exclusão social em todos os quatro grupos entre 2015 e 2022. Se em pontos percentuais foi ao nível dos arrendatários que encontramos maior redução (cerca de 10 p.p. em ambas as tipologias de arrendatários), a variação percentual entre 2015 e 2022 foi mais elevada junto dos proprietários com hipoteca ou crédito habitação (-27%)

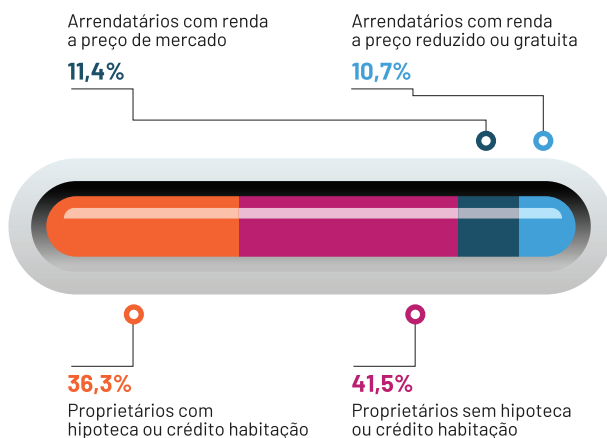
Ao nível da pobreza monetária apenas é possível comparar dois grandes grupos: os que vivem em alojamento próprio e os que vivem em alojamento arrendado. Em 2022 os arrendatários tinham um risco de pobreza monetária 1.8 vezes mais elevada do que os proprietários (26.9% e 14.6% respetivamente).

Segundo os dados do Eurostat, em 2022 quase 78% da população em Portugal residia em alojamento próprio e dentro deste grupo mais da metade são proprietários sem hipoteca ou crédito habitação. Entre 2004 e 2019, a proporção de pessoas em alojamento próprio rondou consecutivamente os 74% e 75%. É em 2020 que encontramos o maior aumento da proporção dos proprietários quando estes passaram de 73.9% para 77.3%. O aumento ocorreu quer na população com hipoteca / crédito habitação, quer na população sem esses encargos, mas foi mais elevado no primeiro grupo com um aumento de 36.2% para 38.9%. Ao nível dos arrendatários, a situação inverte-se e a maior redução ocorre entre os arrendatários a preço de mercado (passa de 13.2% para 11.5%). Uma vez que há igualmente uma redução da população em alojamentos com preço reduzido ou gratuito, tudo indica para uma passagem de habitação arrendada a preço de mercado para a aquisição de casa própria a preço de mercado. O aumento dos preços de arrendamento que tem vindo a ocorrer ao longo dos últimos anos ajudam a compreender esta transição.

No caso dos arrendatários, estes constituem 22.2% da população em Portugal e 10.7% vivem em casa com renda a preço reduzido ou gratuita segundo estes dados do Eurostat. A maior parte da população que reside em alojamentos com renda a preço reduzido ou gratuita são famílias sem crianças dependentes (53%), nomeadamente dois adultos (24%) e um adulto isolado (16%). Sobressai nestes dados uma sobre representação dos adultos isolados neste tipo de alojamento²³. Dentro destes agregados encontramos um maior peso da população mais velha (9% é um adulto com 65 anos ou mais) e das mulheres (10% é uma mulher a viver sozinha). Na população total estas proporções descem para 5.8% e 6.5% respetivamente.

Tendo em conta apenas as políticas públicas de apoio ao arrendamento, os Censos 2021 indicam a existência de mais de 126 mil alojamentos familiares clássicos com apoio ao arrendamento, constituindo 7% dos alojamentos: 4.3% são renda social ou apoiada; 1.4% refere-se a subsídio de renda da administração central e 1.1% são subsídio de renda do município ou região autónoma. No é possível analisar a evolução destes dados devido a ausência deste indicador nos Censos 2011, no entanto, é possível perceber que a proporção de alojamentos com apoio ao arrendamento desce para 5.2% quando analisado os contratos de arrendamento mais recentes, nomeadamente entre 2017 e 2021. No entanto, 34% dos alojamentos com apoio ao arrendamento foram celebrados neste período mais recente.

15 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR REGIME DE OCUPAÇÃO DA HABITAÇÃO EM 2022



→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

23. Na população total, o peso dos agregados compostos por apenas um adulto é 9.9%.

Privação material e social

O indicador de privação que compõe o risco de pobreza ou exclusão social é o da privação material e social severa. Está em situação de privação material e social severa quem vive uma situação de carência por incapacidade financeira de, pelo menos, sete de treze itens de privação material e social²⁴. No entanto, os dados disponibilizados pelo Eurostat apenas permitem a caracterização desta população com base no sexo e no grupo etário. Uma análise mais fina dos grupos mais vulneráveis à privação é, no entanto, possível através da privação material e social, ou seja, quando existe a carência de cinco em treze itens de privação.

Em 2022, encontrava-se em situação de privação material e social severa 5.3% da população, mas quando em causa estão apenas menos dois itens de privação esta proporção duplica. Em 2022 vivia em situação de privação material e social 11.9% da população em Portugal. A leitura deste indicador é essencial para compreendermos a vulnerabilidade da população. Em causa estão itens de privação importantes associados à alimentação, à pobreza energética, aos atrasos nos pagamentos de serviços essenciais, à possibilidade de ter uma almofada financeira para fazer face a despesas inesperadas, itens associados a sociabilidade e convivência social, etc. Alguns destes itens serão analisados em maior pormenor mais à frente neste relatório.

Na população em Portugal apenas 27% da população não vivenciava a privação de qualquer um dos 13 itens, um valor inferior à média da UE27 (33.2%). Portugal é o 8º país com menor proporção da população sem qualquer item de privação. Esta situação melhora um pouco quando analisada a taxa de privação material e social (5 ou mais itens) ou a taxa de privação material e social severa (7 ou mais itens). **De facto, apesar de existir uma maior parte da população a vivenciar a privação de algum item, Portugal tem uma proporção inferior à média europeia quando em causa está um número elevado de itens de privação.** Assim Portugal encontra-se na 10ª posição ao ní-

vel da taxa de privação material e social e na 13ª na privação material e social severa. Relembremos, no entanto, que a recolha dos inquéritos do ICOR pelo INE decorreu numa fase inicial da guerra da Ucrânia sendo pouco provável que este indicador possa espelhar o impacto do aumento do custo de vida que se iniciava nessa altura.

Os grupos mais vulneráveis à privação material e social severa correspondem simultaneamente aos grupos mais vulneráveis à pobreza ou exclusão social: **população que vive em alojamentos arrendados a preço reduzido ou gratuita (40%); desempregados (33%); famílias com apenas um adulto e crianças dependentes (22.7%); população estrangeira extracomunitária (19.4%); população com baixos níveis de escolaridade (18.9%); idosos (15.2%); e mulheres (13%).**

Tal como nos indicadores de pobreza ou exclusão social encontramos uma redução da privação material e social na maior parte dos grupos em análise. A exceção são os desempregados, que mantêm a taxa de 2021 e quatro grupos que vivenciam um aumento da privação em 2022: as crianças (+9%); as famílias com apenas um adulto e crianças dependentes (+11%); as famílias com dois adultos e três ou mais crianças (+17%); e as pessoas que vivem em alojamentos com renda a preço reduzido ou gratuita (+20%). Note-se que esta população dos arrendatários com renda a preço reduzido ou gratuita teve não só a maior variação anual face a 2021 como, desde o inquérito de 2014 que é consecutivamente o grupo com a maior taxa.

É igualmente importante sublinhar o aumento desta privação junto das crianças, com destaque para o aumento junto das crianças mais novas. A privação material e social teve uma variação anual de +35% nas crianças com menos de 6 anos e de +22% nas crianças dos 6 aos 11 anos. Esse aumento da privação nas crianças é igualmente visível nas famílias monoparentais e famílias numerosas tal como referido anteriormente. O aumento da privação nestes agregados é preocupante quer pelo potencial impacto desta vulnerabilidade no desenvolvimento das crianças que vivem nestes agregados, quer por acumularem vulnerabilidades. Tal como sublinhado anteriormente, estas são as tipologias com maior vulnerabilidade à pobreza ou exclu-

24. INE. Metainformação

são social e à pobreza monetária e, no caso das famílias monoparentais, com maior intensidade laboral muito reduzida. São também as famílias monoparentais as que apresentam a maior taxa de privação material e social: 22.7%. A taxa de privação destas famílias é quase o dobro da taxa de privação material e social para a população total. No caso das famílias com três ou mais crianças, estas são a terceira categoria com maior taxa de privação (17.5%) com um valor pouco abaixo dos adultos isolados (18%).

Entre os adultos que vivem sozinhos a privação é maior quando em causa está uma pessoa com 65 anos ou mais (19.7%) ou uma mulher (20.2%). Contudo, importa referir que no caso dos adultos isolados há uma redução da vulnerabilidade à privação, com um recuo de 8% face ao inquérito de 2021. Efetivamente, a população mais envelhecida tem uma taxa de privação material e social com valores claramente mais elevados do que os restantes grupos etários (11.6% nas crianças até 18 anos e 10.7% entre os adultos dos 18 aos 64 anos). Numa análise mais detalhada destes grupos etários verificamos que é a partir dos 50 anos que a privação material e social se destaca dos restantes grupos, passando para 14.5% no grupo dos 50 aos 64 anos e sendo superior nos grupos etários seguintes (15.8% dos 65 aos 74 anos e 14.6% dos 75 anos ou mais).

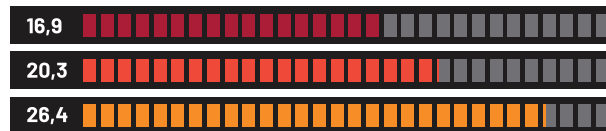
Se olharmos para os itens de privação que são analisados com base na tipologia de agregado familiar, verificamos que é a população com 65 anos ou mais que vive sozinha que apresenta taxas mais elevadas ao nível da capacidade de manter a casa aquecida, de se alimentar com carne ou peixe (ou equivalente vegetariano) pelo menos a cada dois dias ou ter máquina de lavar roupa. No caso das famílias numerosas, ou seja, com dois adultos e três ou mais crianças, encontramos proporções mais elevadas na incapacidade de ter pelo menos um semana de férias fora de casa, atrasos no pagamento de rendas ou crédito bancário, atrasos no pagamento de serviços essenciais associados à habitação e grande dificuldade em conseguir viver dentro dos seus orçamentos. Por fim, são as famílias monoparentais que têm uma maior dificuldade em pagar uma despesa inesperada sem recorrer ao crédito ou incapacidade para ter um carro particular.

A vulnerabilidade dos territórios

Portugal é um país desigual e esta desigualdade é perceptível também territorialmente em diferentes áreas que vão do desenvolvimento económico ao acesso à saúde; da demografia ao acesso aos serviços de utilidade pública, entre outros. Esta desigualdade repercute-se ao nível do rendimento e da pobreza ou exclusão social. **Temos uma taxa de pobreza ou exclusão social e de pobreza monetária nas zonas rurais muito elevada e simultaneamente encontramos nos grandes centros urbanos as taxas mais baixas de pobreza ou exclusão social, pobreza monetária e intensidade laboral muito reduzida.** A distância entre a vulnerabilidade nas áreas pouco povoadas e nas áreas densamente povoadas é muito elevada. O risco de pobreza ou exclusão social das áreas pouco povoadas (26.4%) é 1.6 vezes mais elevado do que nas áreas densamente povoadas (16.9%). Esta distância é ainda maior ao nível da pobreza monetária que atinge 22.7% da população das áreas pouco povoadas e 12.8% nas áreas densamente povoadas (1.8 vezes mais elevada).

16 INDICADORES DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL POR GRAU DE URBANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO EM 2022 ANO DO INQUÉRITO

TAXA DE RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL



TAXA DE RISCO DE POBREZA (MONETÁRIA)



INTENSIDADE LABORAL MUITO REDUZIDA



● Áreas densamente povoadas ● Áreas medianamente povoadas
● Áreas pouco povoadas

→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

A intensidade laboral é, destes três indicadores, o único onde as zonas rurais não assumem uma maior vulnerabilidade, mas ainda assim com uma distância importante face aos resultados das áreas densamente povoadas. No entanto, o aumento da intensidade laboral muito reduzida em Portugal foi particularmente visível nas áreas rurais quer em termos absolutos (+22%), quer comparativamente com as áreas territoriais. As áreas medianamente povoadas tiveram um aumento da intensidade laboral muito reduzida de apenas +3% e as áreas densamente povoadas mantiveram o valor do inquérito de 2021.

A redução da taxa de pobreza ou exclusão social e da taxa de pobreza monetária também veio reforçar as desigualdades, com uma maior redução destas vulnerabilidades nas áreas densamente povoadas (-14% e -18% respetivamente), territórios que no inquérito de 2021 já apresentavam taxas inferiores. Comparativamente com o inquérito anterior foi, contudo, nas áreas medianamente povoadas que encontramos um agravamento das condições de vida. Estes territórios tiveram a menor redução do risco de pobreza ou exclusão social (apenas -2%), com um aumento do risco de pobreza (+4%) e da intensidade laboral muito reduzida. As áreas pouco povoadas, por sua vez, tiveram uma redução do risco de pobreza ou exclusão social de 12% face ao ano anterior.

As disparidades seriam, provavelmente, ainda maiores se estivessem disponíveis dados referentes ao cruzamento destes dados com as diferentes regiões nacionais. De facto, tal como encontramos uma discrepância entre os territórios por grau de urbanização, também encontramos vulnerabilidades distintas nas diferentes regiões, com uma forte diferença entre regiões autónomas e o território continental, mas também dentro do território continental. Não sendo possível uma análise dos indicadores de pobreza ou exclusão social por município ou por NUTs III, este cruzamento entre o grau de urbanização do território e as NUTs II permitiria uma melhor compreensão da dispersão da pobreza e da exclusão social ao longo do território nacional.

Efetivamente são as regiões autónomas que, desde o inquérito de 2018, primeiro ano com dados disponíveis para NUTs II, apresentam níveis

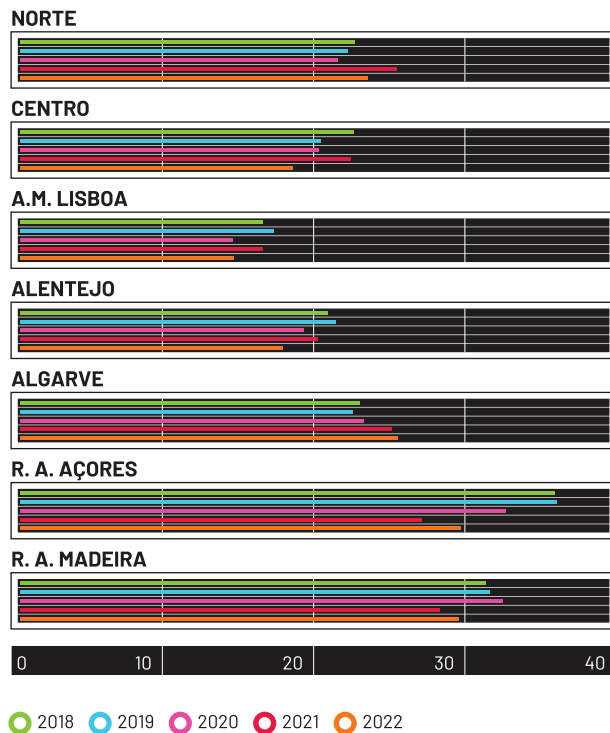
mais elevados de pobreza ou exclusão social nas suas diferentes dimensões. A única exceção é ao nível da intensidade laboral muito reduzida que no inquérito de 2021 a Região Autónoma dos Açores (RAA) apresenta uma taxa inferior comparativamente com outras regiões do território continental. Foi nesta dimensão que a RAA alcançou melhores resultados desde o inquérito de 2018, com uma redução da intensidade laboral muito reduzida em -33%, sendo a região com maior redução deste indicador.

A RAA era, no inquérito de 2018, o território com maior nível de pobreza ou exclusão social, assim como maiores taxas de pobreza monetária, privação material e social severa e intensidade laboral muito reduzida. Assistimos a uma tendência de redução nesses quatro indicadores na RAA até 2021, altura em que pela primeira vez se posicionava como o segundo território mais vulnerável. Em 2022, por outro lado, há um recuo neste processo, com um aumento em todos estes indicadores da pobreza ou exclusão, levando a que voltasse a se posicionar como a região com maior taxa de pobreza ou exclusão social (30.3%), seguida de perto da RAM (Região Autónoma da Madeira) (30.2%). Apesar disso, entre 2018 e 2022, a RAA teve a maior redução do risco de pobreza monetária (-21%) e a segunda maior redução das taxas de pobreza ou exclusão social (-17%) e de intensidade laboral muito reduzida.

A Região Autónoma da Madeira (RAM) teve uma evolução mais irregular, com um aumento da pobreza ou exclusão social até 2020 e uma importante redução em 2021. Em 2022, este território assiste novamente a um aumento da pobreza ou exclusão social (+4%), que expressa um aumento da pobreza monetária (+7%) e um importante aumento da intensidade laboral muito reduzida (+33%). É apenas ao nível da privação material e social que este território assiste a uma redução da vulnerabilidade em 2022 (-12%). Tendo por base os dados de 2018, a RAM regista uma redução de 5% da taxa de risco de pobreza ou exclusão social, uma redução inferior a que ocorreu para o total nacional (-7%). Existindo uma redução da vulnerabilidade em todos os quatro indicadores, é apenas ao nível da pobreza monetária (-6%) que encontramos uma redução ligeiramente mais elevada da que ocorreu para

a média nacional (-5%). Neste sentido, a RAM apresenta uma maior dificuldade de convergência com a média nacional, tendo aumentado a distância nestes indicadores. O maior distanciamento ocorreu na privação material e social severa que em 2018 era 1.33 vezes mais elevado na RAM do que no total nacional e em 2022 era 1.47 vezes mais elevado.

17 EVOLUÇÃO DO RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL POR NUTS II ENTRE 2018 E 2022



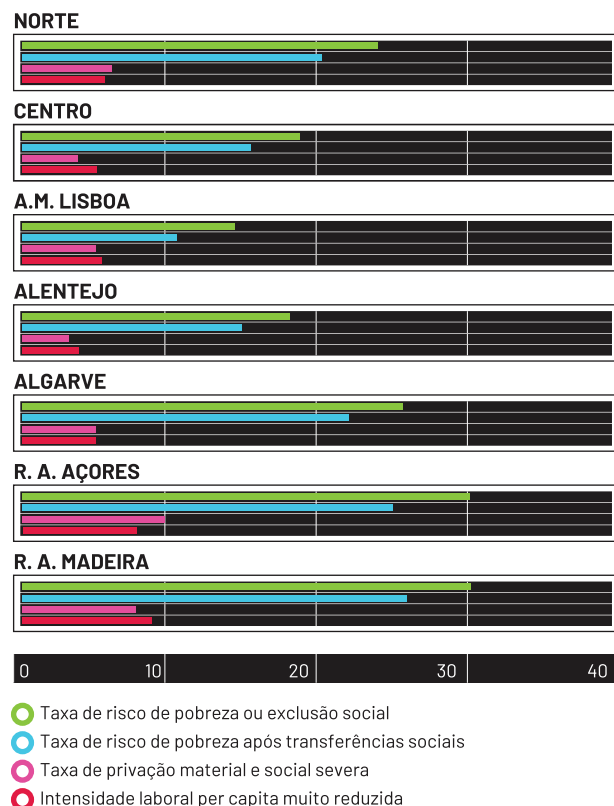
→ Fonte: INE, ICOR

As desigualdades territoriais e a discrepância entre os valores das regiões autónomas são também preocupações expressas na ENLCP que tem como uma das suas metas reduzir a disparidade da taxa de pobreza dos diferentes territórios até ao máximo de 3 pontos percentuais em relação à taxa média nacional. O inquérito de 2021 é o que apresenta valores mais próximos desta meta. A Região Autónoma da Madeira (RAM), que possuía nessa altura a maior taxa de pobreza, distava em 5.8 p.p. da média nacional, fruto de uma redução da taxa de risco de pobreza na região que ocorreu nesse ano em contraciclo com um contexto de aumento da pobreza em todo o território continental. No entanto, o aumento da pobreza monetária em 2022 vem novamente afastar esta

região da meta estabelecida pela ENLCP, com uma diferença de 9.5 p.p.

Ao nível do território continental, a Região Norte e o Algarve são os dois territórios que disputam anualmente a taxa mais elevada de pobreza ou exclusão social. Em 2022, é a região do Algarve que se posiciona nesse lugar, tendo a maior taxa de risco de pobreza ou exclusão social (25.7%), a maior taxa de pobreza monetária (22.1%) e a maior taxa de intensidade laboral muito reduzida (7.5%) deste território continental. A região Norte, por outro lado, apresenta a maior taxa de privação material e social severa (6.3%) do território continental e valores de risco de pobreza ou exclusão social e de pobreza monetária mais próximos da Região do Algarve do que das restantes regiões. De facto, e tal como o gráfico 18 demonstra, há uma clara distância dos resultados destas duas regiões comparativamente com as restantes regiões de Portugal Continental.

18 INDICADORES DE RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL POR NUTS II



→ Fonte: INE, ICOR

- Taxa de risco de pobreza ou exclusão social
- Taxa de risco de pobreza após transferências sociais
- Taxa de privação material e social severa
- Intensidade laboral per capita muito reduzida

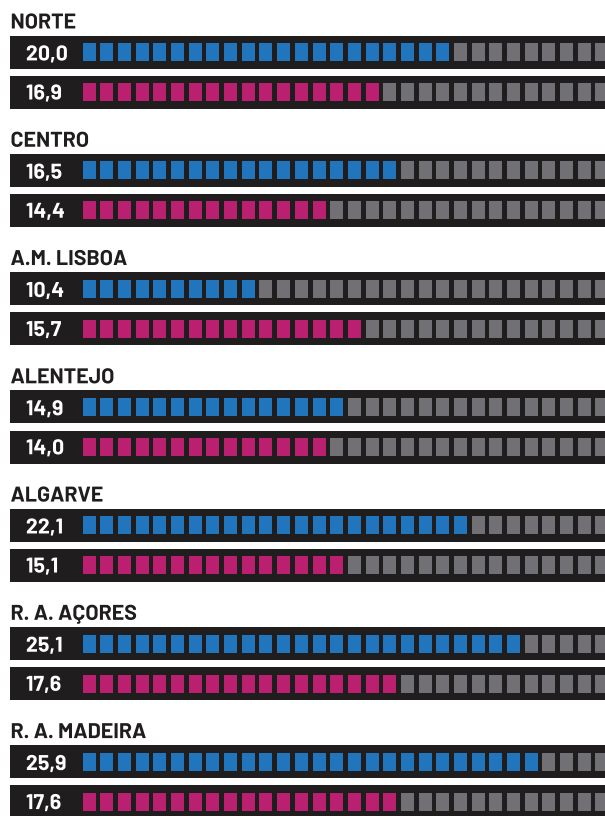
Importa, por fim, reforçar a menor vulnerabilidade da Área Metropolitana de Lisboa ao risco de pobreza ou exclusão social (14.5%) e de pobreza monetária (10.4%), assim como uma privação material e social severa (5.1%) e intensidade laboral muito reduzida (5.4%) inferiores à média nacional. A baixa taxa de pobreza monetária na AML está associada a níveis de rendimento mais elevados que se verificam nesse território. Se tivermos em conta, por exemplo, o ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem (TCO), este era de 1 562,69€ na AML em 2021, ou seja, mais 350.30€ face a segunda região com maior ganho médio (RAM) e uma diferença de 273.19€ face ao ganho médio nacional²⁵.

Mas importa sublinhar que um maior rendimento na AML se repercute numa menor taxa de pobreza monetária, não se traduz numa menor privação material e social severa. É o Alentejo e a Região Centro que apresentam os valores mais baixos neste tipo de privação (3.2% e 3.9%) com uma clara distância face à AML (5.1%). De facto, o rendimento é apenas uma dimensão de análise, mas que permanece incompleta por não comparar os rendimentos com o custo de vida. Se é em Lisboa que encontramos um maior ganho médio dos TCO, é também nesta região que encontramos, por exemplo, o maior valor mediano da renda mensal dos novos contratos de arrendamento (8.90€ por m² em 2021), com uma importante distância face a segunda região com maior valor destes contratos (6.85€ no Algarve) e à média nacional (6.04€)²⁶.

Uma leitura alternativa é proporcionada pela análise do risco de pobreza com base em limiares de pobreza regionais, ou seja, o cálculo de limiares que tem por base o rendimento mediano de

cada região. Através deste cálculo o limiar diminui nos territórios com rendimentos mais baixos e o oposto ocorre nos territórios com rendimentos mais elevados. Consequentemente, também as taxas de pobreza sofrem alterações. Assim, a taxa de pobreza monetária desce na RAM para 17.6% e sobe na AML para 15.7%. Com esta alteração a RAM partilha com a RAA a maior taxa de pobreza monetária e o Alentejo torna-se a região com menor risco de pobreza (INE, 2023).

19 TAXA DE RISCO DE POBREZA POR LIMIAR NACIONAL E REGIONAL E POR NUT II NO INQUÉRITO DE 2022



● Limiar nacional ● Limiar regional

→ Fonte: INE, 2023

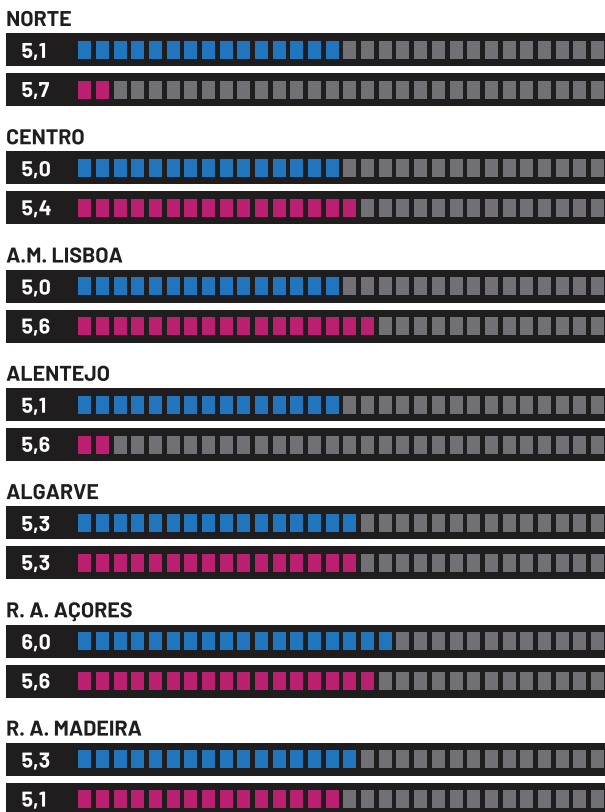
Ao nível da desigualdade de rendimento, é na RAA que encontramos valores mais elevados quer quando comparado os rendimentos dos extremos da população (S80/S20) quer quando analisado os rendimentos de toda a população residente (Coeficiente de Gini). Na RAA, segundo o inquérito de 2022, a população mais rica tem um rendimento 6 vezes mais elevado do que a população mais pobre e o coeficiente de Gini

25. INE. Ganho médio mensal (€) por Localização geográfica (NUTS - 2013), Sector de actividade económica (CAE Rev. 3) e Sexo; Anual - MTSSS/GEP, Quadros de pessoal

26. INE. Valor mediano das rendas por m² de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (€) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual - INE, Estatísticas de Rendas da Habitação ao nível local

foi de 34.8%. Em ambos os indicadores encontramos um importante agravamento das desigualdades na RAA e o seu afastamento face as restantes regiões e à média nacional. O segundo território com maior rácio S80/S20 foram o Algarve e a RAM com um rácio de 5.3, uma diferença de 0.7 face à RAA. No caso do Coeficiente de Gini é a RAM que apresta a segundo maior nível de desigualdade, com um valor de 32.4%, menos 2.4 p.p. do que a RAA. O Alentejo, pelo contrário, destaca-se pelo menor nível de desigualdade em ambos os indicadores.

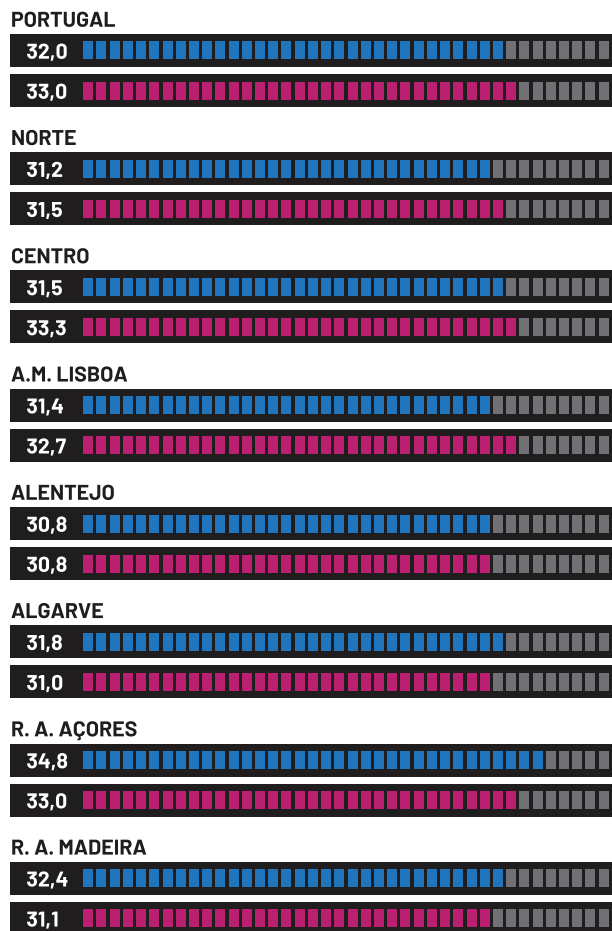
20 RÁCIO S80/S20 POR NUTS II NOS INQUÉRITOS DE 2021 E 2022



● S80/S20 ● S80/S20
→ Fonte: INE, ICOR

das desigualdades nesta região e uma redução no todo nacional. Segundo os dados deste inquérito, apenas a RAA e a RAM vivenciaram um aumento das desigualdades entre os mais ricos e os mais pobres. Ao nível do coeficiente de Gini, as desigualdades aumentaram na RAA (+5%), na RAM (+4%) e no Algarve (+3%).

21 COEFICIENTE DE GINI POR NUT II NOS INQUÉRITOS DE 2021 E 2022



● Coeficiente de Gini ● Coeficiente de Gini
→ Fonte: INE, ICOR

Desde o inquérito de 2018 que a RAA possui um maior nível de desigualdade, mas com uma redução e maior convergência de resultados em 2021, altura em que teve um rácio S80/S20 inferior à média nacional e um coeficiente de Gini igual à média nacional. Em 2022, no entanto, esta situação é revertida devido a um elevado aumento

Caracterização da população abaixo do limiar de pobreza

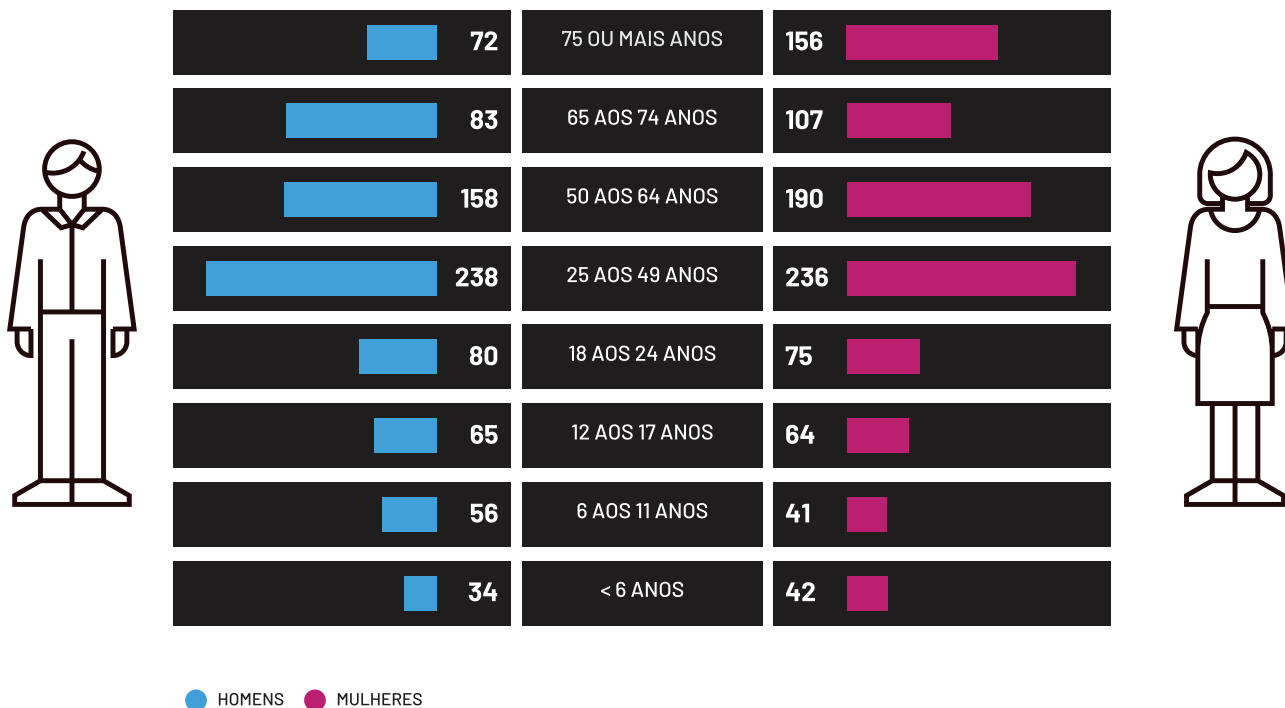
Podemos olhar para os grupos sociais vulneráveis de duas perspetivas: analisando as taxas mais elevadas dos indicadores de pobreza ou exclusão social por categoria, ou seja, o peso das pessoas em situação de vulnerabilidade nos grupos sociais em análise (ex: 20.7% das crianças estão em risco de pobreza ou exclusão social); ou caracterizando a população vulnerável (ex: 16.2% das pessoas em situação de pobreza ou exclusão social são crianças). Tendo em conta os dados disponíveis, faremos a caracterização da população abaixo do limiar de pobreza centrado a nossa análise apenas na pobreza monetária, o indicador que permite a melhor caracterização.

Assim, segundo o inquérito de 2022, vivia em Portugal 1696 mil pessoas em situação de risco de pobreza, ou seja, com um rendimento inferior a 551€ mensais. Esta população é constituída maioritariamente por mulheres (53.8%). A população com 65 anos ou mais correspondem a quase 1/4 da população em situação de pobreza (24.6%) e 17.9% são crianças. Estas proporções são superiores na população abaixo do risco de pobreza do que na população total residente em Portugal – as crianças têm um peso de 15.8%, os idosos de 23.7% e as mulheres representam 52.4% da população residente – o que reflete o maior risco de pobreza existente nesses grupos.

A maior parte das pessoas em risco de pobreza vivem em agregados com crianças dependentes (55.8%), nomeadamente em agregados compostos por dois adultos com crianças dependentes (27.4%), seguido dos agregados com três ou mais adultos com crianças (20.6%) que partilha

22

PIRÂMIDE ETÁRIA DA POPULAÇÃO EM RISCO DE POBREZA MONETÁRIA EM 2022 (ANO DO INQUÉRITO — MILHARES)



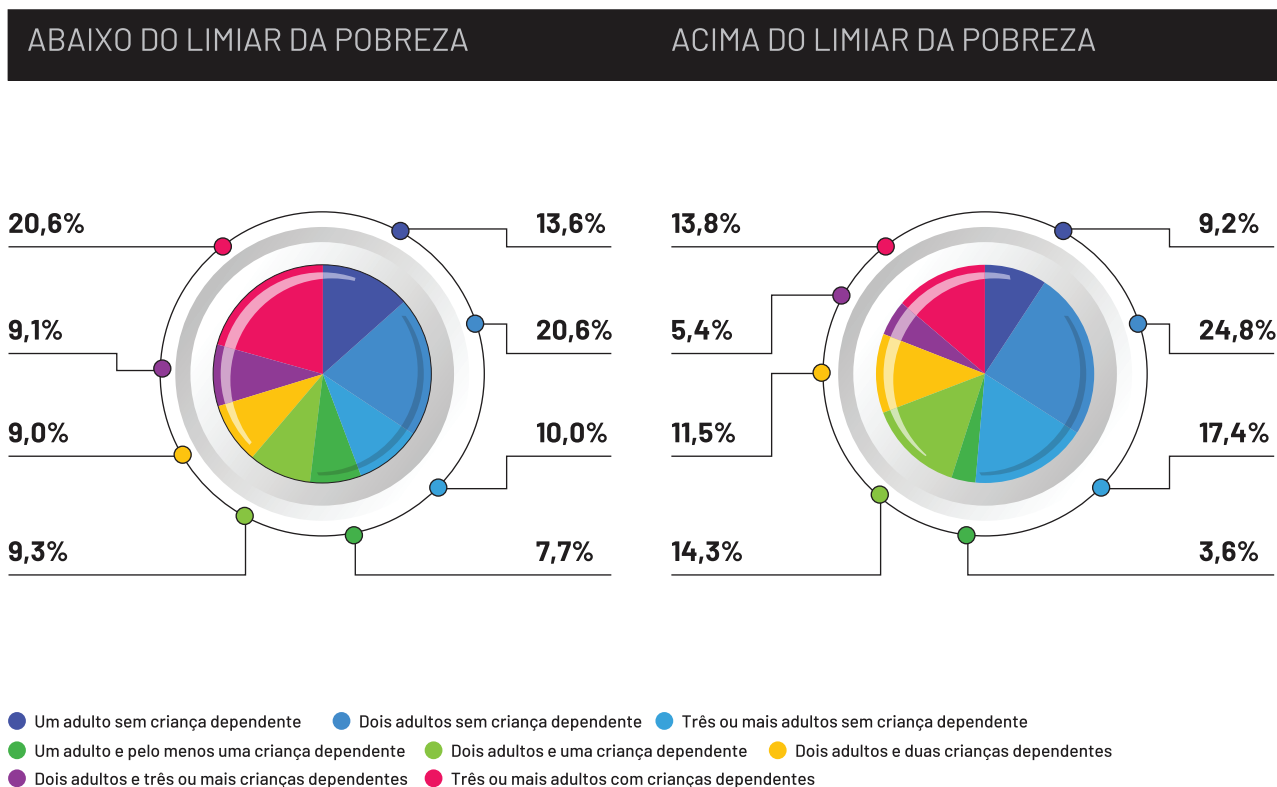
uma proporção semelhante à dos dois adultos sem crianças dependentes. Dentro da tipologia de dois adultos com crianças dependentes, encontramos uma distribuição semelhante entre os que têm apenas um filho (9.3%), dois filhos (9%) ou três ou mais filhos (9.1%). Esta estrutura é distinta da população que se encontra acima do limiar de pobreza. A maior parte das pessoas que não se encontram em risco de pobreza vivem em agregados sem crianças dependentes (51.4%). A tipologia com maior peso são as famílias compostas por dois adultos com crianças dependentes (31%), mas nesta categoria estão representadas sobretudo as famílias com apenas uma criança (14.3%) ou com duas crianças (11.5%). Apenas 5.4% das pessoas que não estão em risco de pobreza têm três ou mais crianças dependentes nos seus agregados.

De facto, encontramos uma sobre representação de algumas tipologias de agregados domésticos na população em risco de pobreza. Uma des-

tas categorias é, tal como referimos, as famílias compostas por dois adultos com três ou mais crianças. Outra são as famílias monoparentais que correspondem a 7.7% nas famílias em situação de pobreza, valor que desce para a metade nas famílias acima do limiar. Outros dois grupos representados na população em situação de pobreza são as que vivem em famílias com três ou mais adultos com crianças dependentes (20.6% comparativamente com 13.8% na população acima do limiar) e dos idosos isolados (13.6% vs 9.2% na população acima do limiar). Sublinhe-se ainda que 10% das pessoas em situação de pobreza são mulheres com 65 anos ou mais que vivem sozinhas. Quando olhamos para a população que não está em risco de pobreza, apenas 5.7% são mulheres idosas que vivem sozinhas.

Os dados disponíveis não permitem caracterizar a população em risco de pobreza por nível de escolaridade, mas permitem caracterizar as crianças em situação de pobreza pelo nível de esco-

23 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR TIPOLOGIA DE AGREGADO FAMILIAR EM 2022
(ANO DO INQUÉRITO — %)



→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

laridade dos pais. De facto, a população acima e abaixo do limiar de pobreza são diametralmente opostas a este nível. Enquanto 56% das crianças em situação de pobreza têm pais que no máximo possuem o ensino básico e apenas 14% têm pais com ensino superior, as crianças sem risco de pobreza têm proporções quase opostas. Para 15% destas crianças os pais têm no máximo o ensino básico e para 55% têm o ensino superior. Tendo em conta o maior risco de pobreza da população com baixos níveis de escolaridade é importante garantir políticas que promovam uma mobilidade intergeracional ao nível da educação. O relatório da OCDE *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility* (OCDE, 2018), de 2018, sobre mobilidade social demonstra que em Portugal existe uma baixa mobilidade ao nível da educação, da ocupação profissional e da saúde, levando a que crianças com pais com baixos níveis de escolaridade tenham maior probabilidade para terem igualmente níveis mais baixos de escolaridade. Se é verdade que o aumento da idade do ensino obrigatório para os 18 anos tem proporcionado um aumento da escolaridade da população mais jovem, também é verdade que os novos desafios do mercado de trabalho - com a já mencionada transição verde e com a digitalização, robotização e inteligência artificial - acarretam a necessidade de um reforço de competências (digitais e outras) e uma maior valorização da aprendizagem ao longo da vida. É, portanto, essencial garantir a existência de políticas públicas de educação que permitam reverter a fraca mobilidade educativa e, desta forma, combater a transmissão intergeracional da pobreza.

Ao compararmos a população adulta (18 aos 64 anos) acima e abaixo do limiar de pobreza verificamos efetivamente um maior peso da população sem trabalho na população em situação de pobreza (52.1% vs 22.8% na população adulta acima do limiar). No entanto importa reforçar que quase metade dos adultos em risco de pobreza (47.9%) estão empregados e 36.7% são TCO. Os outros inativos constituem ¼ da população abaixo do limiar de pobreza e o desemprego abrange 23.8% desta população adulta. Portugal é o 5º país da EU27 com maior taxa de pobreza entre os TCO e o 4º com maior peso de TCO na população em risco de pobreza.

24 DISTRIBUIÇÃO DAS CRIANÇAS POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE DOS PAIS EM 2022 ANO DO INQUÉRITO)(%)

ABAIXO DO LIMIAR DA POBREZA

Até ensino básico (ISCED 0-2)

55,8

Ensino secundário e pós-secundário (ISCED 3-4)

29,9

Ensino superior (ISCED 5-8)

14,3

ACIMA DO LIMIAR DA POBREZA

Até ensino básico (ISCED 0-2)

14,9

Ensino secundário e pós-secundário (ISCED 3-4)

29,9

Ensino superior (ISCED 5-8)

55,2

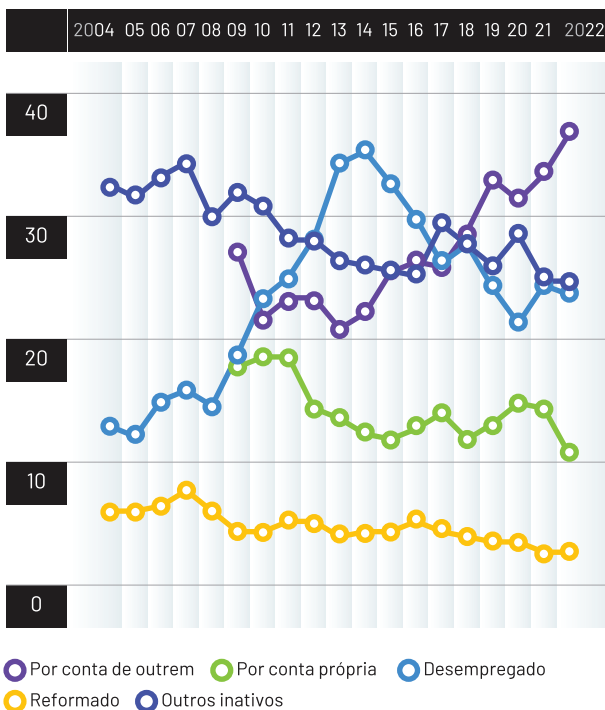
→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

Os dados do inquérito de 2022 indicam também um aumento dos trabalhadores na população em risco de pobreza face a 2021, sendo que este aumento ocorreu sobretudo ao nível dos TCO que passou de uma proporção de 33.2% em 2021 para 36.7% em 2022. Numa análise longitudinal, é possível perceber que o peso dos TCO na população adulta em situação de pobreza diminuiu até 2013, altura em que 21.1% dos adultos abaixo do limiar de pobreza eram TCO e inicia-se um aumento quase que contínuo atingindo o valor mais elevado em 2022. No sentido oposto, encontramos um aumento dos desempregados na população abaixo do limiar de pobreza que atinge o seu valor mais elevado em 2014, quando 65.5% das pessoas em situação de pobreza estavam desempregadas. Após este ano temos a redução do peso dos desempregados nesta população em situação de pobreza. Na análise destes dados é importante recordar a crise económica e financeira marcada pelo resgate internacional em 2011. Em 2013, a taxa de desemprego atingia o seu valor mais elevado desde 1983 (17.1%). Após esse ano, a taxa de desemprego desce gradualmente até

2022, existindo apenas em 2020 um aumento do desemprego. Com uma variação menor ao nível dos outros inativos, parece existir alguma substituição de desempregados por TCO na população abaixo do limiar de pobreza. Temos, no entanto, de sublinhar que entre 2014 e 2020 houve uma redução gradual da população em risco de pobreza. A ausência de dados disponíveis que permita conhecer o número de TCO pobres não permite compreender até que ponto está em causa um aumento dos trabalhadores pobres ou uma maior dificuldade na saída desta situação de pobreza por parte dos TCO, ou seja, uma maior persistência na pobreza por parte deste grupo.

25 EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR CONDIÇÃO PERANTE O TRABALHO ENTRE 2004 E 2022

ANO DO INQUÉRITO (%)



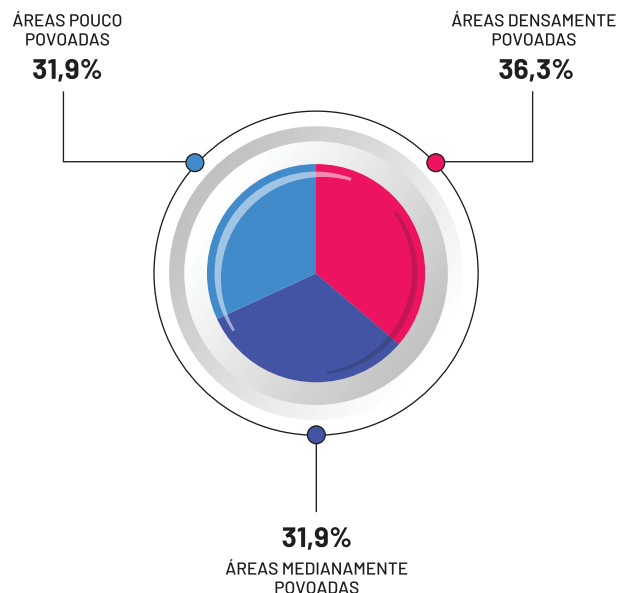
→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

A existência de um maior risco de pobreza num grupo não significa que este seja o grupo mais representado quando olhamos para a população abaixo do limiar de pobreza ou vice-versa. Isto é visível, ao nível da dispersão geográfica desta população. Apesar do maior risco de pobreza existente nas zonas rurais, é nos grandes aglomerados populacionais que encontramos a maior parte da população em risco de pobreza. Em 2022, viviam nas áreas densamente povo-

adas 615 mil pessoas em situação de pobreza, correspondendo a 36.3% da população abaixo do limiar de pobreza. Nas áreas medianamente povoadas, assim como nas áreas pouco povoadas residiam 31.9% desta população. Há a registar, no entanto, uma diminuição da população pobre nas áreas densamente povoadas e nas áreas pouco povoadas. No inquérito de 2021 a proporção das pessoas em risco de pobreza que residiam nos grandes centros urbanos era de 39.7% e nas áreas pouco povoadas era de 34.2%. Pelo contrário verifica-se um aumento nas áreas medianamente povoadas. Será importante compreender quais os fatores que estão a influenciar um aumento da população em risco de pobreza nas zonas medianamente povoadas, nomeadamente se em causa estão fatores de vulnerabilidade associadas a estes territórios ou se haverá um movimento da população em risco de pobreza para esses territórios causados pela crise da habitação ou por outros fatores.

26 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR GRAU DE URBANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO EM 2022

ANO DO INQUÉRITO (%)



→ Fonte: Eurostat, EU-SILC

Capítulo II

Dimensões do aumento do custo de vida e seus efeitos nas situações de Pobreza e Exclusão Social

Os indicadores tradicionalmente mobilizados para aferir a Pobreza e Exclusão Social (PES) revelam, em 2023, uma evolução positiva, particularmente no que concerne ao risco de pobreza monetária e privação material e social severa. Ou seja, a partir destes indicadores, é possível concluir que, face ao ano anterior, se assistiu à diminuição da percentagem de pessoas em situação de PES. Contudo, e tal com referido anteriormente, esta leitura deve ser cautelosa e atender a algumas das limitações, designadamente de ordem metodológica, inerentes à formação destes indicadores. Assinale-se o desfasamento temporal entre, por um lado, os períodos de recolha de dados das

principais fontes analisadas e o momento atual e, por outro lado, entre as fases de recolha e de divulgação dos dados. Portanto, os dados do inquérito de 2022 referem-se sempre a um passado recente que, no caso da PES, reportam aos anos de 2022 e 2021 consoante o indicador, não refletindo assim as dinâmicas mais recentes desses fenómenos. É igualmente de assinalar a preponderância do efeito decorrente do aumento dos rendimentos na formação e desempenho do risco de pobreza monetária. Portanto, não obstante a pertinência da informação recolhida por via destes indicadores, eles revelam-se pouco sensíveis aos efeitos decorrentes, por exemplo, do aumento da inflação, das taxas de juro e do custo de vida em geral. Ora, estas dimensões

adquirem uma significativa centralidade no atual leque de preocupações da população e obtêm respaldo objetivo ao nível dos indicadores específicos nestas áreas.

No que concerne ao Índice de Preços do Consumidor (IPC), entre agosto de 2019 e agosto de 2023, os dados disponibilizados pelo INE apontam para uma assinalável evolução de 0,61% para 6,82%. De acordo com o Eurobarómetro da Primavera, a população portuguesa acompanha a tendência da média europeia na identificação do “aumento dos preços, da inflação e do custo de vida” como um dos principais desafios do contexto europeu e particularmente nacional. No que concerne à situação financeira familiar, 41% da população portuguesa avalia-a como “má”, superando largamente a média de respostas registadas ao nível europeu, cifrada em 28% (European Commission, 2023a).

A apreciação e a ponderação do efeito “custo de vida” nas situações de PES é um exercício complexo e de difícil objetivação. Contudo, constitui também um importante esforço que, incorrendo no risco de ser necessariamente incompleto, este relatório se propõe a discutir. Recorrendo às reflexões e testemunhos partilhados pelas pessoas em situação de pobreza na 20th European Meeting of People Experiencing Poverty, promovida pela EAPN – Europa, em novembro de 2022, sob o mote “O insustentável custo de vida”, estrutura-se esta reflexão em torno de três das dimensões mais destacadas nesse encontro, a saber: os custos com a energia; os custos com a alimentação e os custos com a habitação (EAPN, 2022). Para tal, recorre-se a alguma informação disponibilizada pelo ICOR/EU-SILC, mas também a fontes de informação complementar, em termos de indicadores e de períodos de análise mais recentes.

27

EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE PREÇOS NO CONSUMIDOR

(TAXA DE VARIAÇÃO MÉDIA DOS ÚLTIMOS 12 MESES - BASE 2012 - %)



→ Fonte: INE, Índice de Preços no Consumidor.

O aumento do custo da Energia

Nos anos mais recentes, situações como a crise sanitária da COVID-19 e a invasão russa da Ucrânia refletiram-se no aumento dos preços da energia e agravaram as condições de vida de muitos cidadãos e cidadãs da UE. A relação entre os fenómenos da PES e os custos, as condições de acesso e os tipos de energia tem adquirido uma progressiva centralidade e constituem atualmente um dos eixos prioritários de ação da UE. Nesse processo, destaca-se o conceito de pobreza energética, entendido como uma situação em que os agregados familiares não têm acesso a serviços e produtos energéticos essenciais, ocorrendo, por exemplo, quando as faturas de energia representam uma percentagem elevada do rendimento das famílias ou quando estas reduzem os níveis de consumo de energia e essa diminuição se reflete negativamente na saúde e no bem-estar das pessoas. Trata-se de um conceito que remete para uma realidade multidimensional e que é vivida na esfera privada dos agregados familiares o que dificulta e complexifica as abordagens de estudo e de investigação. Considerando a proposta de Gouveia e da sua equipa, no estudo “Energy poverty national indicators – insights for a more effective measuring” (Gouveia et al, 2022), mobilizam-se alguns indicadores para o desenvolvimento desta análise, designadamente: atraso no pagamento de contas de serviços à habitação; incapacidade para manter a casa adequadamente aquecida; preço da eletricidade e preço do gás natural.

O indicador “atraso no pagamento de contas de serviços à habitação” refere-se à percentagem da população que declara ter pagamentos em atraso, com base na pergunta: “nos últimos 12 meses, o agregado familiar incorreu em atrasos de pagamento, ou seja, devido a dificuldades financeiras, não conseguiu pagar atempadamente as faturas dos serviços da habitação principal (eletricidade, gás, água, aquecimento etc.)?”. Portugal regista uma taxa de 4,7%, inferior à taxa média da UE (6,9%), posicionando-se em 11º lugar entre os 27 estados-membro da UE, e protagoniza um movimento positivo de ligeiro decréscimo face ao

ano anterior. O comportamento deste indicador é fortemente condicionado pelo rendimento, na medida em que os agregados familiares com rendimentos abaixo do limiar de RP registam persistentemente as taxas mais elevadas de incumprimento (14,6%). Na ótica da composição dos agregados familiares, destacam-se os que são compostos por “uma pessoa com criança dependente” (12,7%) e “dois adultos com três ou mais crianças dependentes” (16,9%) com as situações mais agravadas a este nível²⁷.

01

ATRASO NO PAGAMENTO DE CONTAS DE SERVIÇOS À HABITAÇÃO,

POR TIPOLOGIA DE AGREGADO FAMILIAR E LIMIAR DE RP

	2022	
	UE	PT
Total	6,9	4,7
» uma pessoa	5,5	3,5
» uma pessoa (mulher)	4,9	3,5
» uma pessoa (homem)	6,2	3,5
» adulto menos 65 anos	6,5	5,8
» adulto mais 65 anos	4,2	1,9
» uma pessoa c/ criança	12,5	12,7
» 2 adultos c/3+ crianças	11,4	16,9
» família c/ crianças	8,7	6,4
» família s/crianças	5,2	3
» Abaixo do RP	15,6	14,2
» Acima do RP	5,2	2,9

→ Fonte: Eurostat, Arrears on utility bills (EU-SILC 2022).

27. Estes valores poderão ainda ser afetados pelas medidas sociais de mitigação da pandemia COVID-19, designadamente a proibição da suspensão do fornecimento de serviços de água, luz, gás e telecomunicações, que vigoraram até março de 2022.

O indicador “incapacidade para manter a casa adequadamente aquecida” diz respeito à percentagem da população que responde negativamente à pergunta “O seu agregado familiar tem meios para manter a sua casa adequadamente aquecida?”. Portugal apresenta uma taxa de 17,5%, que é significativamente superior à média da UE (9,3%) e, face a 2021, vê a sua situação agravar-se, descendo da 23ª posição para a 24ª, fruto de um aumento de 1,1%. Esta situação é particularmente notória entre os agregados com rendimentos abaixo do limiar de RP e entre os agregados compostos por apenas uma pessoa, designadamente “adulto com 65 ou mais anos” (28,%) e “mulher” (26,3%).

02

INCAPACIDADE PARA MANTER A CASA AQUECIDA

POR TIPOLOGIA DE AGREGADO FAMILIAR E LIMIAR DE RP

	2022	
	UE	PT
Total	9,3	17,5
» uma pessoa	11,7	24
» uma pessoa (mulher)	12,4	26,3
» uma pessoa (homem)	10,8	19,7
» adulto menos 65 anos	11,7	17,5
» adulto mais 65 anos	11,7	28,7
» uma pessoa c/ criança	15,9	20,9
» 2 adultos c/3+ crianças	10,2	16,4
» família c/ crianças	9,2	12,9
» família s/crianças	9,4	22,2
» Abaixo do RP	20,2	35,8
» Acima do RP	7,2	14

→ Fonte: Eurostat, Inability to keep home adequately warm (EU-SILC 2022)

Estes indicadores baseiam-se na perceção das pessoas entrevistadas e evidenciam a importância do rendimento e da composição dos agregados familiares na orientação das respostas registadas. Contudo, também os custos da energia constituem elementos importantes para a avaliação da pobreza energética. Nesse sentido, consideram-se os indicadores “preço da eletricidade”, que contempla os preços da energia

elétrica (incluindo todas as taxas e impostos) para os consumidores domésticos (banda DC 2500-5000 KWh), e “preço do gás natural”, que representa os preços do gás natural (incluindo todas as taxas e impostos) para os consumidores domésticos (banda D1 inferior a 20 GJ). Nos anos em análise, face à média de preços registada na UE, Portugal apresenta sempre preços médios mais baixos para a eletricidade e para o gás natural. Na análise da variação de preços registada entre 2021 e 2022, Portugal acompanha a tendência de aumento de preços médios registada para a UE, embora com expressões diferentes para a eletricidade e para o gás natural. De facto, o aumento do preço da eletricidade em Portugal cifrou-se em 3,8% - abaixo do aumento médio de 17,4% na UE - e o aumento do gás natural atingiu os 37% em Portugal, ultrapassando o aumento médio da UE, de 33,4%.

03

EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DA ENERGIA ELÉTRICA CONSUMIDORES DOMÉSTICOS(%)

	2019	2020	2021	2022	Var 21-22
UE	0,2168	0,2132	0,2286	0,2683	17,4
PT	0,2166	0,2127	0,213	0,221	3,8

→ Fonte: Eurostat, Electricity prices for household consumers.

04

EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DO GÁS NATURAL CONSUMIDORES DOMÉSTICOS(%)

	2019	2020	2021	2022	Var 21-22
UE	0,1046	0,0979	0,0999	0,1333	33,4
PT	0,0944	0,0722	0,0936	0,1282	37,0

→ Fonte: Eurostat, Gas prices for household consumers.

Em Portugal, uma das medidas de intervenção financeira destinadas a apoiar o consumo de energia para uso doméstico de clientes economicamente vulneráveis consiste na aplicação de tarifas sociais da energia elétrica e do gás natural, criadas em 2010 e 2011, respetivamente. O número de beneficiários da tarifa social da energia elétrica é muito superior ao que se re-

gista no caso do gás natural, devido aos critérios de elegibilidade mais restritivos e a uma taxa de cobertura da rede no território bastante inferior desta última. Embora com expressões quantitativas muito diferentes, a evolução destas tarifas descreve movimentos idênticos de crescimento, no período compreendido entre setembro de 2020 e setembro de 2021 – 1,8% no caso da energia elétrica e 55,6% no caso do gás natural – e de decréscimo entre setembro de 2021 e setembro de 2022 – 1,6% para a energia elétrica e 5,9% para o gás natural. Sobre o contributo da tarifa social para a redução dos encargos com energia nos orçamentos das famílias vulneráveis, o “Estudo sobre a aplicação da tarifa social de energia em Portugal”, promovido pelo Observatório da Energia, em 2019, sublinha que a percentagem de famílias com Rácios de Acessibilidade Económica²⁸ acima do patamar dos 10%²⁹ não é reveladora da efetiva dimensão do problema da acessibilidade económica aos serviços energéticos por parte das famílias portuguesas e demonstra que “excecetuando as regiões da Área Metropolitana de Lisboa e do Algarve, há mais de 20% de famílias cujos encargos com os serviços energéticos têm um peso superior a 10% dos orçamentos familiares, em todas as outras regiões NUTS II” (Martins et al, 2019: 46).³²

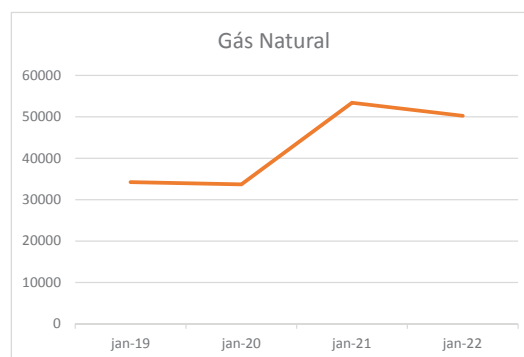
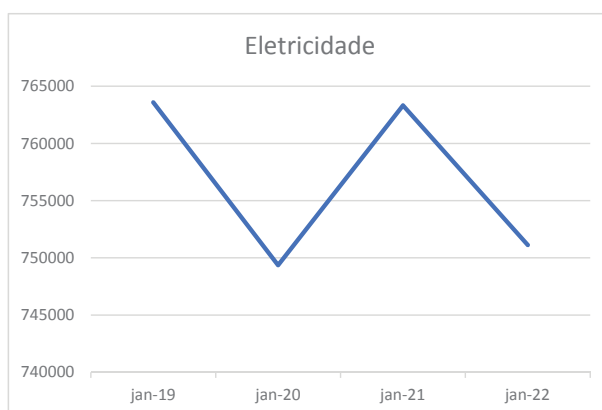
No cômputo dos custos com a energia, importa também considerar a dinâmica registada ao nível dos preços dos combustíveis, ainda que considerando exclusivamente os seus efeitos diretos no orçamento da mobilidade dos agregados familiares e não atendendo ao seu impacto financeiro na cadeia de produção-distribuição-consumo. De acordo com o estudo “Condutor português”, conduzido em 2018 pelo Observatório ACP, o automóvel é apontado como o meio de transporte mais utilizado nas deslocações pendulares (por motivos de trabalho ou estudo)³⁰. É, portanto, no âmbito deste padrão geral de mobilidade que se deve atender ao indicador “incapacidade para ter automóvel (ligeiro de passageiros ou misto) por dificuldades económicas”, que integra o conjunto de dimensões consideradas no cálculo global da taxa de privação material e social. Em 2020, Portugal apresenta uma taxa média inferior de pessoas que declaram viver em agregados sem capacidade financeira para adquirir um automóvel (4,3%) face à média da UE (5,9%)³¹. Contudo,

05 EVOLUÇÃO DO N.º DE BENEFICIÁRIOS DA TARIFA SOCIAL DE ENERGIA ELÉTRICA E DE GÁS NATURAL

	set-19	set-20	set-21	set-22
Eletricidade	763582	749355	763319	751126
Gás Natural	34239	33688	53417	50243

→ Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia: Estatísticas Tarifa Social de Energia

28 29 EVOLUÇÃO DO N.º DE BENEFICIÁRIOS DA TARIFA SOCIAL DE ENERGIA ELÉTRICA E DE GÁS NATURAL



28. Os rácios de acessibilidade económica (RAE) procuram medir o peso dos encargos com os serviços nos orçamentos das famílias.

29. 10% é o valor habitualmente consensualizado como o limiar a partir do qual se considera que podem existir problemas de acessibilidade económica, portanto é considerado como excessivo se as famílias tiverem que despende 10% ou mais do seu rendimento para fazer face a despesas com serviços energéticos.

30. De acordo com o estudo “Condutor português”, do Observatório ACP, 77,9% das/os inquiridas/os elegem o automóvel como o meio de transporte mais frequentemente utilizado nas deslocações casa-trabalho (ACP, 2018: 3).

31. Cf. Eurostat – Persons with loans for transport by risk of poverty threshold (2020).

a análise do indicador “*peças com empréstimos para fins de transporte por risco de limiar de pobreza*” parece apontar para a destacada centralidade do recurso ao crédito na sustentação dessa capacidade aquisitiva. Entre os países da UE-27, Portugal figura em segundo lugar, com uma taxa média de 66,1% de pessoas com créditos para fins de transporte. Note-se igualmente que os agregados familiares com rendimentos abaixo do limiar de risco de RP apresentam uma taxa média de endividamento inferior em 9,3%, face às famí-

lias que se encontram acima desse limite.

Considerando os preços médios anuais de venda ao público dos principais combustíveis líquidos e gasosos utilizados no abastecimento de veículos motorizados (gasóleo especial e simples; gasolina especial e simples 95 e 98 e GPL Auto), verifica-se um aumento generalizado desde 2020 (aumento médio de 13,3%), que se acentua significativamente na transição de 2021 para 2022 (aumento médio de 21,6%).

06 EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS

Ano	Gasóleos	Variações Gasóleos%	Gasolinas	Variações Gasolinas%	GPL	Variações GPL%
2019	1,396		1,580		0,6	
2020	1,271	-8,9	1,466	-7,2	0,7	4,8
2021	1,446	13,8	1,680	14,6	0,7	11,4
2022	1,812	25,3	1,946	15,8	0,9	23,7

Unidade: Euro/litro

→ Fonte: Direção de Serviços de Planeamento Energético e Estatística: Preços Médios Anuais de Venda ao Público dos Combustíveis Líquidos e Gasosos, em Portugal Continental (Inclui todas as taxas e impostos)

Portanto, justificadamente, o aumento dos custos com a energia constitui uma das atuais preocupações das populações dos Estados-membros da UE e isso reflete-se nos dados do Eurobarómetro - “EU challenges and priorities in 2023” e no elevado grau de prioridade atribuído à “adoção de medidas a nível europeu para limitar o impacto imediato do aumento dos preços da energia nos consumidores e nas empresas”. Portugal apresenta a taxa mais elevada de pessoas (94%) que considera importante ou muito importante avançar com medidas de mitigação dos preços da energia (European Commission, 2023b).

O aumento do custo da Alimentação

A par da energia, os custos com a alimentação constituem uma das rubricas relevantes para o (des)equilíbrio orçamental das famílias. Da análise do Índice de Preços no Consumidor (IPC) entre agosto de 2019 e agosto de 2023, conclui-se que, em agosto de 2020, o IPC da categoria “produtos alimentares e bebidas não alcoólicas” ultrapassa pela primeira vez o IPC total, em 1,39 p.p. Em agosto de 2021 essa assimetria mantém-se, mas

reduz-se a 0,46 p.p. No ano seguinte, em agosto de 2022, observa-se um acentuado aumento do IPC da categoria “produtos alimentares e bebidas não alcoólicas”, cifrando-se em 7,19% e distanciando-se em 1,89 p.p. do IPC total. Mas, é em agosto de 2023 que a taxa dos “produtos alimentares e bebidas não alcoólicas” praticamente duplica, face ao período homólogo, atingindo 15,07%, distanciando-se em mais 8,25 p.p. do IPC total. Sobre os efeitos da inflação no rendimento das famílias, registem-se algumas das conclusões de Susana Peralta e sua equipa que enfatizam e explicitam o caráter desigual com que a inflação se manifesta, com claro prejuízo para as famílias mais pobres: “o peso das despesas essenciais no total da despesa é maior quanto mais pobre a família é. Os produtos alimentares têm um peso de 19,2% na despesa das famílias mais pobres, e de 11% nas mais ricas” (Peralta et al, 2022: 3).

A agudização do aumento dos custos com a alimentação foi sendo objeto de um progressivo reconhecimento formal por parte do Governo e uma das medidas mais emblemáticas foi lançada em abril de 2023 e vigorará até ao final do ano: a isenção temporária do IVA sobre um cabaz de 46 alimentos considerados essenciais. O recém-criado Observatório de Preços Agroalimentar evidencia uma preocupação com “o re-

forço da transparência e eficiência do processo de comercialização de produtos agroalimentares” e passa a disponibilizar “informação regular dos preços da produção ao consumo referentes a um cabaz de produtos alimentares representativos nas fileiras selecionadas” (azeite, carne de aves, carne de suíno, cereais, frutas, hortícolas, lacticínios, ovos e pescado)³².

Os dados disponíveis do último Inquérito às Despesas das Famílias (INE, 2017), referentes ao período 2015/2016, mostram que na composição média do orçamento familiar destinado a produtos alimentares (excluindo as bebidas não alcoólicas), mais de metade se destina à aquisição de “carne”, “pão e cereais e “peixe, crustáceos e moluscos”³³. Portanto, quer do ponto de vista nutricional, quer do ponto de vista financeiro, a capacidade de integrar na alimentação produtos de carne, peixe ou seu equivalente vegetariano é considerada como uma dimensão relevante para aferir a taxa de privação material e social da população, sob a forma do indicador capacidade de “ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias”. Neste quesito e face à média da UE, Portugal apresenta sempre taxas mais favoráveis, ocupando, em 2022, a 8ª posição com menor taxa, no conjunto dos 27 Estados-membro. Ainda assim, de 2021 para 2022, Portugal regista um aumento de 0,6%, em contraciclo com a tendência decrescente de 1% registada na média da UE. É entre as famílias com rendimentos abaixo do limiar de RP que se registam as taxas mais elevadas de privação a este nível, sublinhando a importância do fator rendimento no condicionamento das escolhas alimentares dos indivíduos e dos seus agregados. Em Portugal, para o ano de 2022, estas famílias apresentam uma diferença, face à média do país, na ordem dos 5 p.p., ainda assim muito inferior à diferença registada na UE (cerca de 13,6%). No caso português, em termos de composição do agregado familiar, é nas famílias com crianças que se registam tendencialmente as taxas de privação inferiores à média, apontando eventualmente para uma preocupação acrescida com a disponibilização destes alimentos para as crianças. Inversamente, as

30 EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE PREÇOS NO CONSUMIDOR PRODUTOS ALIMENTARES E BEBIDAS NÃO ALCOÓLICAS



→ Fonte: INE, Índice de Preços no Consumidor.

32. Cf. <https://observatorioagroalimentar.gov.pt/>.

taxas de privação destes alimentares são mais elevadas nos agregados familiares compostos por “adulto com mais de 65 anos” e “mulher” – cifrando-se em 6% e 5,2% respetivamente, para o ano de 2022. É, contudo, entre as famílias por “2 adultos e 3 ou mais crianças” que esta taxa mais cresce: entre 2021 e 2022, são mais do dobro as famílias desta tipologia incapazes de “ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias”.

07 INCAPACIDADE PARA ASSEGURAR UMA REFEIÇÃO DE CARNE OU DE PEIXE (OU EQUIVALENTE VEGETARIANO), DE 2 EM 2 DIAS, POR TIPOLOGIA DE AGREGADO FAMILIAR E LIMIAR DE RP

	2022	
	UE	PT
Total	8,3	3
» uma pessoa	12,2	5,2
» uma pessoa (mulher)	12,7	5,7
» uma pessoa (homem)	11,5	4,3
» adulto menos 65 anos	12,5	4,1
» adulto mais 65 anos	11,8	6
» uma pessoa c/ criança	14,8	5,2
» 2 adultos c/3+ crianças	9,2	3,3
» família c/ crianças	8	2,2
» família s/crianças	8,6	3,8
» abaixo do RP	19,7	7,2
» acima do RP	6,1	2,2

→ Fonte, Eurostat: Inability to afford a meal with meat, chicken, fish (or vegetarian equivalent) every second day (EU-SILC 2022).

Para além da alimentação integrar os itens que compõem a privação material, ela constitui também um dos elementos considerados na formação da privação social, aferida sob a forma do indicador: capacidade de se “encontrar com amigos/familiares para uma bebida/refeição pelo menos uma vez por mês”. A partilha de momentos de refeição com amigos/familiares aponta para a dimensão cultural de que se reveste o ato alimentar e para a sua importância na capacidade de indivíduos e famílias participarem de rituais e de comportamentos instituídos de sociabilidade.

de. Neste âmbito, face à média da UE, Portugal apresenta, em 2022, uma taxa mais favorável, em cerca de 0,8 p.p., e regista, por comparação a 2021, uma melhoria de 0,9 p.p. Contudo, as famílias com rendimentos abaixo do limiar de RP e, entre estas, as que são compostas por “um adulto com 65 anos ou mais” registam as taxas mais elevadas de privação a este nível. Ou seja, quase um quarto das famílias compostas por um adulto com 65 ou mais anos e um rendimento abaixo do limiar de RP não tem capacidade para, pelo menos, uma vez por mês, se encontrar com amigos/familiares para uma bebida/refeição. Esta situação evidencia e sublinha a problemática do isolamento social deste grupo que, em princípio, estará também já arredado da esfera laboral e dos laços de convivialidade que aí se geram.

08 INCAPACIDADE PARA ENCONTRAR AMIGOS/ FAMILIARES PARA UMA BEBIDA/REFEIÇÃO PELO MENOS UMA VEZ POR MÊS, POR LIMIAR DE RP

	2022	
	UE	PT
Total	7,1	6,3
» 65 anos e mais	6,7	9,9
» rendimento <60%	18,1	17,6
» » 65 anos e mais	14,7	24,4
» rendimento >60%	5	4,1

→ Fonte: Eurostat, Persons who cannot afford to get-together with friends or family (relatives) for a drink or meal at least once a month by age, sex and income group (EU-SILC 2022).

No espectro mais extremo da privação alimentar, pode ser útil mobilizar o conceito de *segurança alimentar*, entendido como uma situação que se caracteriza pelo acesso físico, social e económico, de todas pessoas e em qualquer momento, a alimentos suficientes, seguros e nutricionalmente adequados às necessidades e preferências alimentares inerentes a uma vida

33. Num orçamento anual médio de 2722€, as despesas com esses alimentos perfazem 1500€ (INE, 2017: 38)

ativa e saudável (conceito alinhado com a proposta da Food and Agriculture Organization – FAO). De acordo com a Direção-Geral de Saúde, em 2015-2016, cerca de ¼ da população portuguesa encontrava-se numa situação de insegurança alimentar (14,0% insegurança alimentar ligeira; 3,5% insegurança alimentar moderada e 1,8% insegurança alimentar grave)³⁴. Note-se que os valores mais elevados de risco de pobreza registaram-se em 2013/2014 e, portanto, no período 2015/2016 Portugal encontrava-se ainda a gerir o pico da crise económica e mantinha ainda taxas muito próximas das que se efetivaram em 2014. Em dados mais recentes, relativos ao período 2020-2022, disponibilizados pela FAO, Portugal regista uma taxa de 12,4% de insegurança alimentar moderada a grave, numa positiva tendência decrescente face aos períodos anteriores, mas que, ainda assim, abrange cerca de 400.000 pessoas (FAO, 2023)³⁵. Contudo, apesar de o período 2020/2022 assinalar um novo período de crise, não se encontra ainda no seu auge.

Neste polo de intervenção, junto das pessoas mais afetadas pela pobreza alimentar, há também a considerar o papel do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC)³⁶ que se propõe a intervir por via da disponibilização de “apoio alimentar e outros bens de consumo básico, assim como no desenvolvimento de medidas de acompanhamento que capacitem as pessoas mais carenciadas a vários níveis, promovendo assim a sua inclusão”³⁷. A análise dos dados de execução do POAPMC no período compreendido entre 2019 e 2021, evidenciam uma tendência crescente para o número total de pessoas apoiadas, bem como para o número de agregados familiares abrangidos pelo Programa. Sob a influência da pandemia COVID-19, entre 2019 e 2020 a taxa de crescimento ultrapassou os 60%. No período seguinte, 2020-2021, apesar de número absoluto de pessoas ter aumentado, a taxa de crescimento cifrou-se nos 14%. Porém, tratando-se de um programa de intervenção, note-se que estes valores, em princípio estarão adstritos à concretização de objetivos (n.º de agregados familiares a apoiar) e necessariamente condicionados pelos recursos que lhe são afetos (orçamento). Portanto, esta tendência crescente fica a dever-

se ao aumento do número de pedidos registado em Portugal, não significando que todos os pedidos tenham conduzido ao acesso a este apoio. De acordo com os dados do “Relatório Agregado dos Resultados do Inquérito Estruturados aos Destinatários Finais do POAPMC”, cerca de metade dos agregados familiares apoiados é do tipo “família monoparental” – 47% (POAPMC, 2023: 26).

O POAPMC opera em estreita articulação com uma vasta rede de Organizações da Sociedade Civil que, no âmbito das suas atividades gerais de intervenção social, procedem localmente à distribuição de géneros alimentares – em média, cada organização alcança 670 destinatários com a distribuição de cabazes cofinanciados pelo Programa (POAPMC, 2023: 20). Esta informação aponta para a importância do papel das Organizações da Sociedade Civil no apoio a situações prementes de emergência social no contexto português. No mais recente “Barometric study on poverty and economic precariousness”, Portugal, par de França, apresenta-se como o país que regista a maior percentagem de pessoas que declara, por dificuldades económicas, ter já recorrido a Organizações da Sociedade Civil para obter alimentos ou roupa – 20% (Mercier et al, 2023).

34. Cf. <https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/alimentacao-em-numeros/avaliacao-da-situacao-de-seguranca-alimentar/>.

35. Em Portugal, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2018, de 26 de julho, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSANP), com o objetivo de contribuir para a definição de uma visão integrada das matérias relativas à segurança alimentar e nutricional, no quadro da concretização progressiva do Direito Humano a uma Alimentação Adequada. Posteriormente, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2021, foi também aprovada a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

36. O Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC) é o programa que, em Portugal, mobiliza verbas do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC). Instituído em 2014, pelo Regulamento n.º 223/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, veio substituir o Programa de Ajuda Alimentar a Carenciados (PCAAC).

37. Cf. <https://poapmc.portugal2020.pt/inicio>.

09

BENEFICIÁRIOS DO POAPMC
APOIO ALIMENTAR E OUTROS BENS DE CONSUMO BÁSICOS

Anos	Pessoas	Agregados	Mulheres	Crianças (15 anos)	Mais 65
2021	170371	63674	92145	46142	11669
2020	148561	55797	80129	41420	9160
2019	92632	34380	60484	30379	7398

→ Fonte: POAPMC, Relatório Anual de Execução – Síntese (anos 2019, 2020 e 2021)

O aumento do custo da Habitação e suas condições

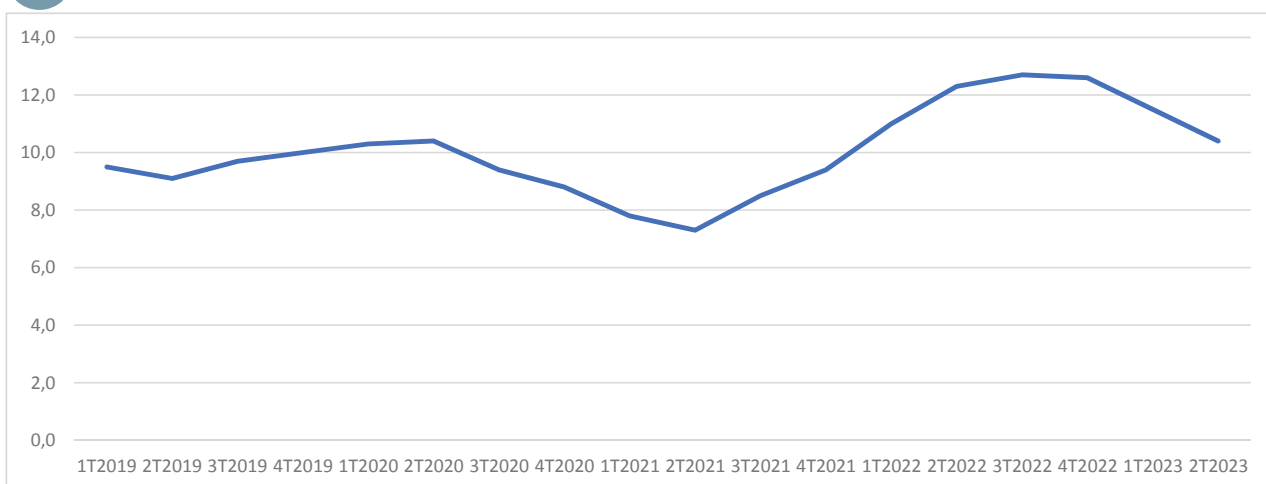
A habitação tem merecido uma particular atenção, do ponto de vista social, económico, político e mediático. A configuração do “problema da habitação” pode constituir-se a partir de posicionamentos e abordagens muito distintas, mas, no âmbito deste relatório, não se pretende realizar um diagnóstico do setor, nem uma discussão aturada sobre as possíveis estratégias resolutivas. Neste ponto, emerge como relevante analisar alguns dos indicadores sobre a evolu-

ção dos custos com a habitação e compreender os seus efeitos na vida das pessoas e das famílias e, muito particularmente, daquelas que se encontram em situações de PES³⁸.

Em 2023 (dados disponíveis até ao 2º trimestre), o Índice de Preços da Habitação (IPHab)³⁹ manteve uma trajetória de crescimento para o período em análise (2019–2023). A taxa de variação média anual do IPHab fixou-se em 10,4%, no 2º trimestre de 2023, representando 1,1 p.p. abaixo da taxa do trimestre anterior. A taxa de variação média anual mais elevada registou-se no 3º trimestre de 2022, significando um acréscimo de 4,2 p.p., por comparação com o 3º trimestre de 2021.

31

EVOLUÇÃO DA VARIAÇÃO MÉDIA DO ÍNDICE DE PREÇOS DA HABITAÇÃO



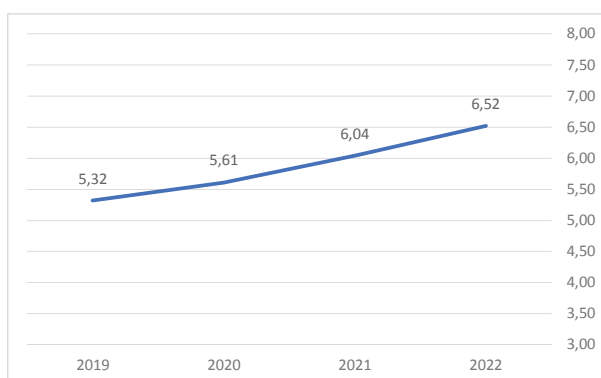
→ Fonte: INE, Departamento de Contas Nacionais

38. Para mais informações sobre os principais indicadores de vulnerabilidade e privação habitacional e os efeitos na vida das pessoas, consultar o recente estudo do Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza: “Pobreza habitacional em Portugal: desafios e vulnerabilidades” (disponível em <https://on.eapn.pt/produutos/relatorios/>).

39. De acordo com INE, o Índice de Preços da Habitação (IPHab) tem como principal objetivo medir a evolução dos preços dos alojamentos familiares adquiridos pelo setor institucional das Famílias no mercado residencial em Portugal.

De acordo com o INE, em 2022, a renda mediana dos 92 664 novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares em Portugal atingiu o valor de 6,52 €/m². Este valor inscreve-se numa tendência de crescimento anual que, face a 2021, representa um aumento de 7,9%⁴⁰. Esta situação apresenta diferenças territoriais relevantes, notoriamente para as sub-regiões da Área Metropolitana de Lisboa, Algarve, Região Autónoma da Madeira e Área Metropolitana do Porto, com um valor acima do total nacional.

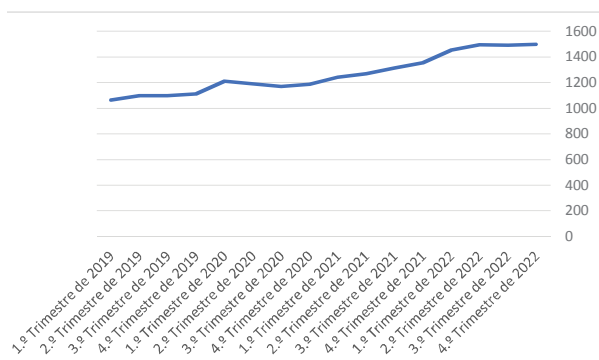
32 VALOR MEDIANO DAS RENDAS POR M² POR LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA (€) POR LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA



→ Fonte: INE, Estatísticas de Rendias da Habitação ao nível local.

No que concerne ao preço mediano de venda de alojamentos familiares no território português, de acordo com o INE, em 2022, registou-se um aumento 14,4% face ao ano anterior, cifrando-se em 1.484€/m². É nas regiões do Algarve, da Área Metropolitana de Lisboa, Área Metropolitana do Porto e Região Autónoma da Madeira que se registam valores acima dos registados no nível nacional. Sobre a localização do domicílio fiscal dos compradores, o INE destaca que “nas áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa, o preço mediano (€/m²) das transações efetuadas por compradores com domicílio fiscal no estrangeiro superou, respetivamente em +75,6% e +64,3%, o preço das transações por compradores com domicílio fiscal em território nacional” (INE, 2023c: 1).

33 VALOR MEDIANO DAS VENDAS POR M² POR LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA



→ Fonte: INE, Estatísticas de preços da habitação ao nível local.

De entre as mudanças e dinâmicas que têm afetado o mercado imobiliário em Portugal, é possível registar uma “deterioração da acessibilidade à habitação, tanto na compra como no arrendamento, particularmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto” (Rodrigues et al, 2023: 3). Portanto, o rendimento necessário para arrendar ou adquirir uma habitação mediana em Portugal, tem vindo a aumentar consideravelmente nos últimos anos. O indicador relativo ao “regime de ocupação da habitação” permite compreender o padrão de distribuição da população pelas categorias de “proprietário” – e, dentro desta categoria, diferenciar entre os proprietários que se encontram “com ou sem hipoteca” a cargo – e “arrendatário” – distinguindo aqui entre os arrendatários com “rendas a preço de mercado” ou “rendas a preço reduzido ou grátis”. Neste quesito, e tal como referido anteriormente, Portugal caracteriza-se pela acentuada prevalência de um regime de ocupação da habitação de tipo “proprietário” – 77,8%, em 2022 (representando mais 8,7% face à média da UE-27). No âmbito do regime de ocupação da habitação

40. Os dados disponibilizados para o 2º trimestre de 2023 apontam para a tendência de crescimentos registada nos anos precedentes, com uma renda mediana na ordem 7,27 €/m² – representando um crescimento homólogo de +11,0% e superior ao observado no trimestre anterior +9,6% (INE, 2023a).

de tipo “proprietário” é importante distinguir e aferir a relevância da população que se encontra com ou sem encargos relativos ao pagamento da hipoteca. De entre a população que se encontra abaixo do limiar de RP, Portugal, é o segundo país da UE-27 com a maior percentagem de população em regime de proprietário com hipoteca – 21,9% em 2022 (9,9% média UE-27). Mesmo entre a população que se encontra acima do limiar de RP, Portugal, com uma taxa de 39,2%, em 2022, ocupa o sétimo lugar entre os países da UE-27 com a proporções mais elevadas de proprietários com hipoteca.

10 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR REGIME DE OCUPAÇÃO DA HABITAÇÃO E POR LIMIAR DE RP

PORTUGAL	
TOTAL	
Proprietário	77,8
»c/hipoteca	36,3
»s/hipoteca	41,5
Arrendatário	22,2
»preço mercado	11,4
»preço reduzido ou grátis	10,7
ACIMA LIMIAR RP	
Proprietário	80,3
»c/hipoteca	39,2
»s/hipoteca	41,2
Arrendatário	19,7
»preço mercado	10,4
»preço reduzido ou grátis	9,3
ABAIXO LIMIAR RP	
Proprietário	65,1
»c/hipoteca	21,9
»s/hipoteca	43,2
Arrendatário	34,9
»preço mercado	16,7
»preço reduzido ou grátis	18,2

→ Fonte: Eurostat - Distribution of population by tenure status, type of household and income group (EU-SILC 2022)

Na análise do regime de ocupação da habitação do tipo “proprietário com hipoteca”, por tipologia de agregado familiar, destaca-se a proporção dos que incluem crianças na sua composição: 18% abaixo do limiar de RP e 27,5% acima do limiar do RP. Ou seja, de entre os 36,4% de “proprietários com hipoteca”, 25,9% dizem respeito a agregados familiares com crianças, representando mais de 70% do total.

11 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO EM REGIME DE OCUPAÇÃO DE HABITAÇÃO “PROPRIETÁRIO COM HIPOTECA” POR TIPOLOGIA DE AGREGADO FAMILIAR E POR LIMIAR DE RP

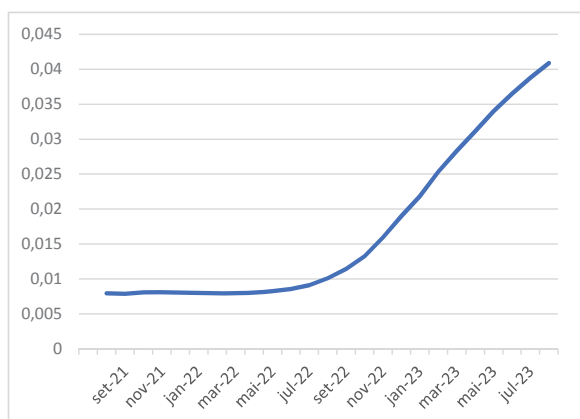
	Total	Abaixo	Acima
Total	36,3	21,9	39,2
Adulto c/ menos 65 anos	1,6	0,9	1,7
Adulto c/ mais 65 anos ou mais	0,2	0,2	0,2
Família monoparental	2,1	2,5	2,1
2 adultos c/ menos 65 anos	3,6	1,7	3,9
2 adultos, um com 65 anos ou mais	0,9	0,3	1
2 adultos c/ uma criança	8,1	3,6	9
2 adultos c/ duas crianças	6,9	3,2	7,7
2 adultos c/3 ou mais crianças	3,5	4,2	3,4
3 ou mais adultos	4,2	0,7	4,9
3 ou mais adultos c/ crianças	5,2	4,6	5,4
Agregados familiares s/ crianças	10,4	3,8	11,7
Agregados familiares c/ crianças	25,9	18	27,5

→ Fonte: Eurostat - Distribution of population by tenure status, type of household and income group (EU-SILC 2022)

No contexto português, o predomínio de um regime de ocupação da habitação de tipo “proprietário com hipoteca” é particularmente re-

levante para um cenário de aumento de custos com o financiamento dos créditos à habitação. Portanto, não só o valor mediano por m² da habitação aumenta, como também, por via da tendência crescente das taxas de juros associadas aos créditos à habitação se desenha uma perspetiva particularmente gravosa para as famílias portuguesas⁴¹. De acordo com o INE, em agosto de 2023 a taxa de juro implícita no conjunto dos contratos de crédito à habitação foi 4,089% (o valor mais elevado desde março de 2009), representando um acréscimo de 21,1 pontos base (p.b.) face a julho (3,878%). Portanto, em agosto de 2023, a prestação média fixou-se em 379€, ou seja, mais 111€ do que em agosto de 2022, o que traduz um aumento homólogo de 41,4% (INE, 2023b).

34 EVOLUÇÃO DA TAXA DE JURO IMPLÍCITA NOS CONTRATOS DE CRÉDITO À HABITAÇÃO



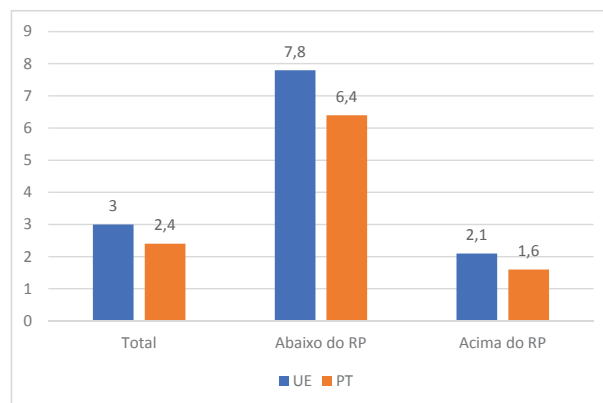
→ Fonte: INE, Taxas de juro implícitas no crédito à habitação (agosto de 2023).

O cálculo da taxa de privação material e social contempla um item consignado à capacidade de pagar atempadamente rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relaciona-

41. De acordo com o Banco de Portugal, "em dezembro de 2022, 90% do stock de empréstimos para aquisição de habitação tinha sido contratado com taxa de juro variável. Esta característica do mercado de crédito à habitação português traduziu-se numa transmissão rápida do aumento das taxas de juro direcionadas do BCE ao valor da prestação suportada pelas famílias (...)" (BdP, 2023: 80).

das com a residência principal. A análise desse indicador, considerando exclusivamente a dimensão relativa à "capacidade de pagar atempadamente rendas e prestações de crédito da residência principal", mostra que, em 2022, Portugal regista uma taxa de 2,4%, com um decréscimo 0,1 p.p. face ao ano transato. Portugal situa-se abaixo da média da UE-27, em 0,6 p.p., ocupando a 9ª posição entre os países cujas populações revelam maior incapacidade de pagar atempadamente rendas e prestações de crédito das suas residências principais. Esta situação agrava-se para as pessoas que se encontram abaixo do limiar de RP, cifrando-se em mais 4 p.p., face à média nacional, e, entre estas, é particularmente gravosa para os agregados familiares com crianças dependentes, com um acréscimo de 7,8 p.p. face à média nacional.

35 PAGAMENTO ATEMPADO DE RENDAS E PRESTAÇÕES DE CRÉDITO DA RESIDÊNCIA PRINCIPAL

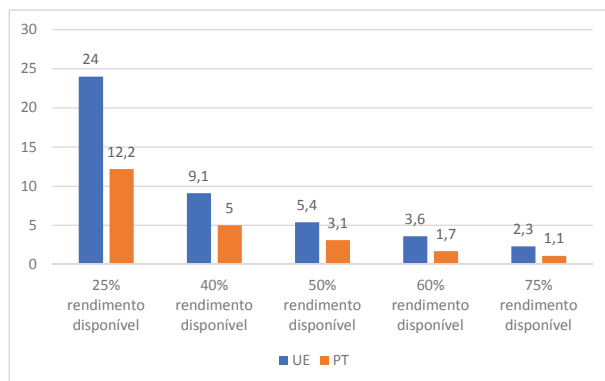


→ Fonte: Eurostat - Arrears on mortgage or rent payments (EU-SILC 2022)

Em 2022, a "carga mediana das despesas em habitação" registou em Portugal uma descida de 0,3 p.p., face ao ano anterior⁴². Assim, com uma taxa de 10,2%, Portugal encontra-se abaixo da média da UE-27, que apresenta uma taxa de 14,5%. Contudo, e apesar de acompanhar a tendência decrescente registada na média do país, para a população que se encontra abaixo do limiar de RP, esta taxa continua a representar o dobro do valor médio, cifrando-se em 20,1% (abaixo da média UE-27 - 29,6%). É entre a população que se encontra acima do limiar do RP que

se regista um ligeiro aumento, de 0,1 p.p. face a 2021, apresentando uma taxa de 9,2% (abaixo da média de UE-27 – 13,2%). No que concerne à “distribuição da população por carga de custo das despesas com a habitação” Portugal regista uma tendência decrescente em todas as categorias consideradas. Portanto, em 2022, 76,9% da população tem uma carga de custo com despesas de habitação inferior a 25% do rendimento familiar disponível (mais 4,4 p.p. face a 2021 – 27,5%). Neste quesito, Portugal situa-se também abaixo das médias registadas para a EU-27 em todas as categorias de carga de custo das despesas com a habitação.

36 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR CARGA DE CUSTO DAS DESPESAS COM HABITAÇÃO

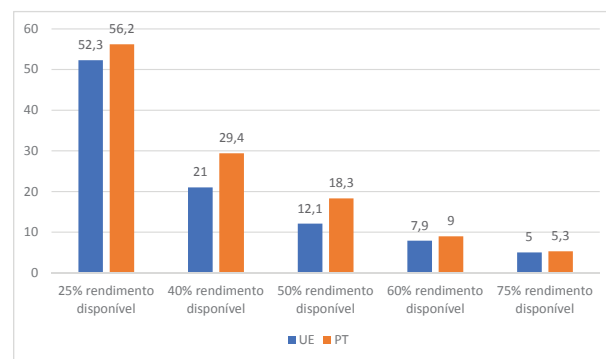


→ Fonte: Eurostat - Distribution of population by housing cost burden and sex (2022).

Tendencialmente, é entre a população que se encontra em regime de ocupação da habitação de tipo “arrendatário a preços de mercado” que se regista uma carga de custo das despesas com a habitação mais elevada. Em Portugal, no ano de 2022, 56,4% tinham uma carga de custos das despesas com a habitação superior a 25% do rendimento disponível, representando um acréscimo 0,8 p.p. face a 2021 e 3,9 p.p.

por comparação à média da UE-27 em 2022. É também bastante significativa a percentagem da população arrendatária a preços de mercado que despense mais de 40% e mesmo 50% do rendimento disponível para custear as despesas com a habitação.

37 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO EM REGIME DE OCUPAÇÃO DA HABITAÇÃO “ARRENDATÁRIO A PREÇOS DE MERCADO” POR CARGA DE CUSTO DAS DESPESAS COM HABITAÇÃO



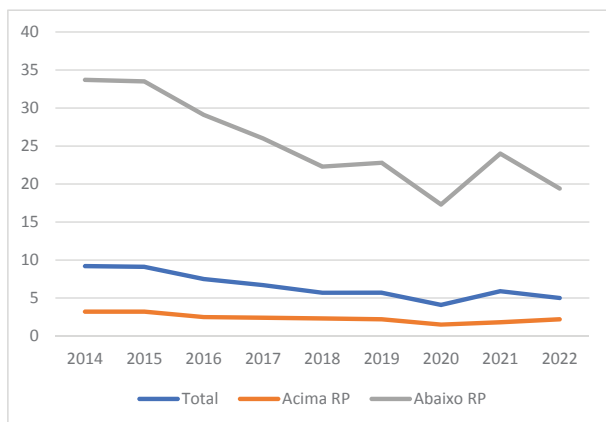
→ Fonte: Eurostat - Distribution of population by housing cost burden and tenure status - Tenant, rent at market price (2022).

A análise da evolução da taxa de sobrecarga das despesas com a habitação, revela uma tendência geral acentuadamente decrescente no período compreendido entre 2014 e 2020. As taxas de 5,9% e 5% para os anos 2021 e 2022, respetivamente apontam para uma interrupção do decréscimo registado no período precedente. As diferenças médias registadas neste indicador para a população que se encontra acima e abaixo do limiar de RP tem vindo a ser substancialmente reduzida, de cerca de 30%, em 2017, para menos de 20% em 2022. Não obstante, mesmo em 2022, é bastante significativa a diferença que as despesas de habitação representam na sobrecarga financeira das famílias que se encontram abaixo do limiar de RP (19,4% face 5%).

A análise da taxa de sobrecarga das despesas em habitação por quintil de rendimento caracteriza-se pela prevalência dessa situação no 1º quintil, com 17,5%, seguindo-se uma distribuição mais residual pelas demais categorias: 4,5% no 2º quintil; 1,7% no 3º quintil; 1,1% no 4º quintil e 0,3% no 5º quintil.

42. Cf. Eurostat, EU-SILC 2022, “Median of the housing cost burden distribution by age, sex and poverty status”.

38 EVOLUÇÃO DA TAXA DE SOBRECARGA DAS DESPESAS COM A HABITAÇÃO (2014-2022)



→ Fonte: Eurostat - Housing cost overburden rate by age, sex and poverty status (EU-SILC 2022).

12 TAXA DE SOBRECARGA DAS DESPESAS EM HABITAÇÃO, POR QUINTIL DE RENDIMENTO

	1º Quintil	2º Quintil	3º Quintil	4º Quintil	5º Quintil
2022	17,5	4,5	1,7	1,1	0,3

→ Fonte: Eurostat - Housing cost overburden rate by income quintile (EU-SILC 2022).

A taxa de sobrecarga das despesas em habitação manifesta-se de forma diferenciada nas categorias de tipologia relativas aos agregados familiares. No caso português, em 2022, a análise desse indicador aponta particularmente para a dimensão que essa sobrecarga representa para as famílias unipessoais, com uma taxa média de 10,8% e mais especificamente: 15,1% “adulto com menos de 65 anos”; 11,7% “adulto (homem)”; 10,3% “adulto (mulher)” e 7,7% “adulto com 65 anos ou mais”. As famílias monoparentais registam uma taxa de 14,3%, representando a segunda maior sobrecarga com este tipo de despesas.

A relação da população com a qualidade da habitação é também uma dimensão a considerar na análise da privação habitacional. Um dos indicadores a mobilizar para esse efeito é a “taxa de sobrelotação” que, em 2022, no caso português, se

13 TAXA DE SOBRECARGA DAS DESPESAS EM HABITAÇÃO, POR TIPOLOGIA DE AGREGADO FAMILIAR

Família unipessoal	10,8
» adulto c/ menos de 65 anos	15,1
» adulto c/ 65 anos ou mais	7,7
» adulto homem	11,7
» adulto mulher	10,3
Família monoparental	14,3
Família c/ 2 adultos	5,2
» com menos de 65 anos	9,4
» com pelo menos um com 65 anos ou mais	2,6
Família c/ 2 adultos e crianças	
Família c/ 2 adultos e uma criança	4,1
Família c/ 2 adultos e duas crianças	4
Família c/ 2 adultos e três ou mais crianças	8,6

→ Fonte: Eurostat - Housing cost overburden rate by household type (EU-SILC 2022).

cifra em 9,4%, representando um decréscimo de 1,2 p.p. face a 2021, e coloca Portugal abaixo dos 16,8% da média da UE-27. Contudo, esta taxa duplica quando se considera a população abaixo do limiar de RP – 20,5% – e traduz-se inclusivamente num aumento de 1,7 p.p. face a 2021.

A taxa de sobrelotação é um indicador sensível à composição do agregado familiar e, particularmente à presença de crianças nas famílias. Assim, em 2022, a taxa de sobrelotação para os

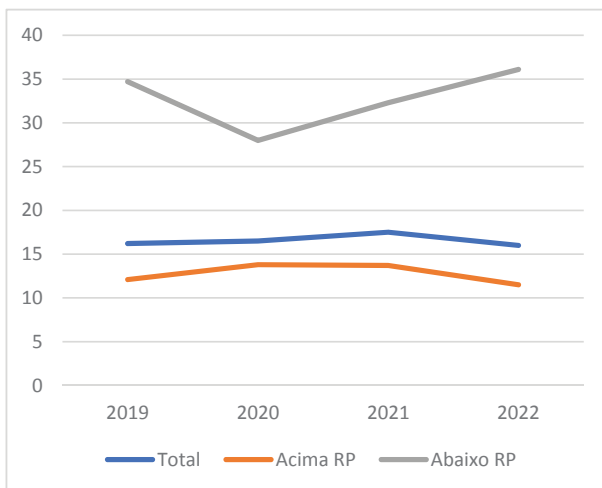
14 EVOLUÇÃO DA TAXA DE SOBRELOTAÇÃO DA HABITAÇÃO

	2019	2020	2021	2022
Total	9,5	9	10,6	9,4
Acima RP	7,7	8	8,7	7,2
Abaixo RP	18,2	14,3	18,8	20,5

→ Fonte: Eurostat - Overcrowding rate by age, sex and poverty status - total population (EU-SILC 2022).

“agregados familiares com crianças” cifrava-se em 15,3%, distanciando-se bastante da taxa de 3,6% registada para os “agregados familiares sem crianças”⁴³. Portanto, quando se considera a análise da taxa de sobrelotação para a subpopulação das crianças (menores de 18 anos), constata-se um severo agravamento face à população geral: em 2022 a taxa de sobrelotação média para as crianças apontava para 16%, representando um acréscimo de 6,6 p.p. face à população geral. Esta situação é ainda mais agravada quando se consideram as crianças que integram agregados familiares que se encontram abaixo do limiar de RP, com uma taxa de 36,1%, representando um aumento de 3,8 p.p. face a 2021.

39 EVOLUÇÃO DA TAXA DE SOBRELOTAÇÃO DA HABITAÇÃO - “CRIANÇAS” (MENORES 18 ANOS)

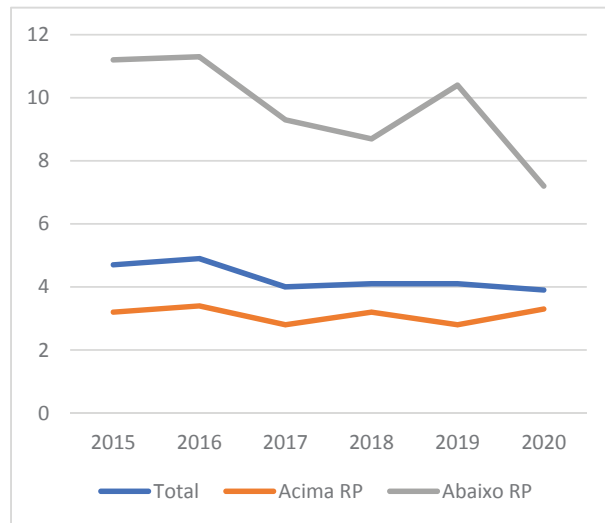


→ Fonte: Eurostat - Overcrowding rate by age, sex and poverty status - “less than 18 years old” (EU-SILC 2022).

A situação de privação habitacional severa define-se pelo critério da sobrelotação habitacional conjugado com, pelo menos, uma das seguintes situações de privação habitacional: i) casas com infiltrações, ou humidade ou com janelas e pavimentos apodrecidos; ii) casas sem banheira/chuveiro e sem casa banho interior; iii) casas com insuficiente luz natural. Portanto, a taxa de privação habitacional severa reporta-se à percentagem da população que vive numa habitação considerada sobrelotada, apresentando também pelo menos uma das medidas de

privação habitacional. Neste quesito, Portugal tem registado uma tendência de melhoria das condições habitacionais que se traduzem numa tendencialmente decrescente taxa de privação habitacional severa.

40 EVOLUÇÃO DA TAXA DE PRIVAÇÃO HABITACIONAL SEVERA



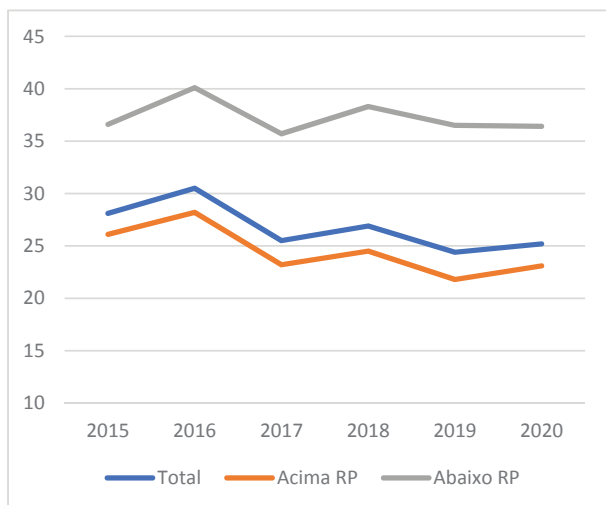
→ Fonte: Eurostat - Severe housing deprivation rate by age, sex and poverty status (EU-SILC 2020).

Contudo, quando se analisam os indicadores que concorrem para o cálculo dessa taxa destaca-se o item relativo à “população que vive em casas com infiltrações, ou humidade ou com janelas e pavimentos apodrecidos” que, no caso português, em 2020, abrangia cerca de um quarto da população portuguesa (25,2%)⁴⁴. Esta situação agrava-se para a população que se encontra abaixo do limiar de RP (36,4%) e assume mesmo uma proporção superior quando se consideram as crianças (menores de 18) nessa circunstância – abaixo do limiar de RP (38,6%).

43. Cf., Eurostat - Overcrowding rate by household type (EU-SILC, 2022).

44. Cf. Eurostat - Total population living in a dwelling with a leaking roof, damp walls, floors or foundation, or rot in window frames or floor (2020).

41

POPULAÇÃO QUE VIVE EM CASAS COM INFILTRAÇÕES, OU HUMIDADE OU COM JANELAS E PAVIMENTOS APODRECIDOS

→ Fonte: Eurostat - Total population living in a dwelling with a leaking roof, damp walls, floors or foundation, or rot in window frames or floor (EU-SILC 2020).

No espectro das situações mais graves de privação habitacional encontram-se as que são reportadas pelo Instituto da Segurança Social, por via dos dados disponibilizados pelo Observatório de Emergência Social, designadamente as que se reportam ao número de pessoas apoiadas pela Segurança Social por situação de “sem-abrigo”, “despejo” e “desalojamento” (outras situações). Atendendo ao período em análise, não se afigura ainda possível descortinar tendências, mas será relevante acompanhar a evolução dos números reportados por este organismo para aferir as situações mais extremas de exclusão da esfera habitacional.

15

EVOLUÇÃO DO N.º DE PESSOAS APOIADAS PELA SS, POR SITUAÇÃO REPORTADA

	1T 2022	2T 2022	3T 2022	4T 2022	1T 2023	2T 2023
Sem-abrigo	910	934	1152	1481	1379	1183
Despejo	981	1309	1272	1116	1137	1072
Desalojamento	558	540	577	931	913	871

→ Fonte: Instituto da Segurança Social - Observatório da Emergência Social.

Referências bibliográficas

- ACP (2018). *O Condutor Português*. Observatório do Automóvel Clube de Portugal: Lisboa.
- BdP (2023). *Relatório de Estabilidade Financeira - Maio 2023*. Banco de Portugal: Lisboa.
- EAPN (2022). *20th European Meeting of People Experiencing Poverty - The unbearable cost of living*. European Anti-Poverty Network.
- European Commission (2023a). *Spring Eurobarometer*. Standard Eurobarometer 99.
- European Commission (2023b). *EU challenges and priorities in 2023*. Flash Eurobarometer 532.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO (2023). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum*. FAO: Roma.
- Gouveia, João Pedro, Palma, Pedro, Bessa, Salomé, Mahoney, Katherine & Sequeira, Miguel (2022). *Energy Poverty: National Indicators—Insights for a More Effective Measuring*. Energy Poverty Advisory Hub (EPAH) – European Union: Bruxelas, Bélgica.
- INE (2023). *O Risco de Pobreza diminuiu para 16.4% em 2021. Rendimento e Condições de Vida 2022*. Destaque de 20 de janeiro de 2023. Instituto Nacional de Estatística: Lisboa.
- INE (2023a). *Estatísticas de Rendidas da Habitação ao Nível Local - 2º trimestre de 2022*. Destaque de 28 de setembro de 2023. Instituto Nacional de Estatística: Lisboa.
- INE (2023b). *Taxas de Juro Implícitas no Crédito à Habitação - agosto de 2023*. Destaque de 19 de setembro de 2023. Instituto Nacional de Estatística: Lisboa.
- INE (2023c). *Estatísticas de Preços da Habitação ao Nível Local - 4º trimestre de 2022*. Destaque de 21 de abril de 2023. Instituto Nacional de Estatística: Lisboa.
- INE (2022). *Estatísticas de fluxos entre estados do mercado de trabalho*. Destaque de 9 de março de 2022. Instituto Nacional de Estatística: Lisboa.
- INE (2017). *Inquérito às Despesas das Famílias 2015/2016*. Instituto Nacional de Estatística: Lisboa.
- Martins, Rita, Silva, Patrícia Pereira, Antunes, Micaela & Fortunato, Adelino (2019). *Estudo sobre a aplicação da tarifa social de energia em Portugal*. ADENE - Observatório da Energia: Lisboa.
- Mercier, Etienne, Latrille, Pierre, Quétier-Parent, Salomé & Thibaud, Ana Quemada (2023). *Barometric Study on Poverty and Economic Precariousness*. IPSOS & Secours Populaire Français: Paris, França.
- Moreira, Teresa Coelho e Dray, Guilherme (coord) (2022). *Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho*. Lisboa: DSATD/GEP.
- OECD (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. OECD Publishing: Paris.
- ONLCP (2023). *Pobreza habitacional em Portugal: desafios e vulnerabilidades*. Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza: Porto.
- Peralta, Susana, Carvalho, Bruno. P. & Esteves, Mariana (2022). *Pobreza no trabalho: O papel dos rendimentos e da situação familiar*. Nova School of Business and Economics: Lisboa.
- Presidência do Conselho da UE (2021). *Compromisso social do Porto*. Cimeira Social do Porto de 7 de maio de 2021.
Consultado em <https://www.2021portugal.eu/media/5ikbpnvw/compromisso-social-do-porto.pdf>
- POAPMC (2023). *Relatório Agregado dos Resultados do Inquérito Estruturados aos Destinatários Finais do POAPMC*. Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas: Lisboa.
- Rodrigues, Paulo M.M (Coord.), Lourenço, Rita Fradique & Vilares, Hugo de Almeida (2023). *A Crise da Habitação nas Grandes Cidades - uma análise*. Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa.

