

Como é que a desigualdade é definida e medida?

A desigualdade económica é uma preocupação dos cidadãos: para 81% dos europeus, as diferenças de rendimento são demasiado elevadas e 78% consideram que os governos deveriam tomar mais medidas para as reduzir (Eurobarómetro, 2022).¹ Neste Dossier, analisaremos a sua evolução ao longo das últimas décadas, tanto a nível mundial como em Portugal. Antes de passarmos ao que interessa, passamos em revista as principais métricas para acompanhar a evolução da desigualdade e também as diferentes alavancas que podem ser utilizadas para promover uma distribuição mais equitativa do rendimento.

Os rendimentos são a principal variável que determina a prosperidade económica dos indivíduos e, por conseguinte, é utilizado para analisar a desigualdade económica. Um dos índices mais utilizados é o de Gini, devido à sua simplicidade e capacidade de resumir a dispersão de rendimentos num único valor. Trata-se de um índice que assume valores entre 0 (igualdade perfeita) e 100 (desigualdade máxima), o que facilita a comparação entre diferentes países e períodos. O índice de Gini é muito informativo, embora tenha limitações. Não fornece, por exemplo, informações pormenorizadas sobre a distribuição do rendimento nos extremos da distribuição. Para se obter uma imagem mais completa, pode ser útil combinar esta métrica² com outras, como os rácios de rendimento para diferentes percentis da distribuição ou a percentagem do rendimento total recebido pelo 1% mais elevado da população. Este último indicador centra-se na concentração do rendimento no topo da distribuição, fornecendo uma imagem da desigualdade extrema. É igualmente importante notar que não é apenas a desigualdade de rendimentos que influencia o bem-estar económico. Por exemplo, a desigualdade de riqueza pode ser diferente da desigualdade de rendimentos, mas também é relevante.

Um nível de rendimento distinto pode ser o resultado de um nível diferente de esforço, formação ou empreendedorismo. Com efeito, numa sociedade meritocrática, é razoável que aqueles que investem mais tempo e recursos na sua formação ou que assumem riscos empresariais recebam maiores recompensas financeiras. Não obstante, uma maior desigualdade de rendimentos pode também resultar do facto de as oportunidades não serem distribuídas de forma equitativa, abrandando assim a mobilidade social ascendente. Aliás, esta segunda razão pode ser particularmente prejudicial para a coesão social. O sentimento de injustiça e a falta de mobilidade social podem levar ao ressentimento e à desconfiança em relação às instituições.

A desigualdade económica pode também levar algumas pessoas a fazer escolhas ineficientes tendo em conta as suas preferências e capacidades. Frequentemente, as pessoas com baixos rendimentos enfrentam sérias restrições à sua capacidade de aceder à informação e aos recursos necessários para tomar decisões em matéria de emprego e educação. A título de exemplo, podem não ter tempo para procurar as melhores oportunidades de emprego ou para investir na sua educação devido à necessidade de trabalhar longas horas para cobrir as suas necessidades básicas. Tal situação não só prolonga a desigualdade, como também resulta numa afetação ineficaz dos recursos humanos, o que pode afetar negativamente o crescimento económico global. Por conseguinte, embora algumas desigualdades de rendimento possam ser justificáveis e benéficas para a economia, é fundamental combater as desigualdades excessivas ou resultantes da falta de oportunidades, para promover uma sociedade justa e coesa.

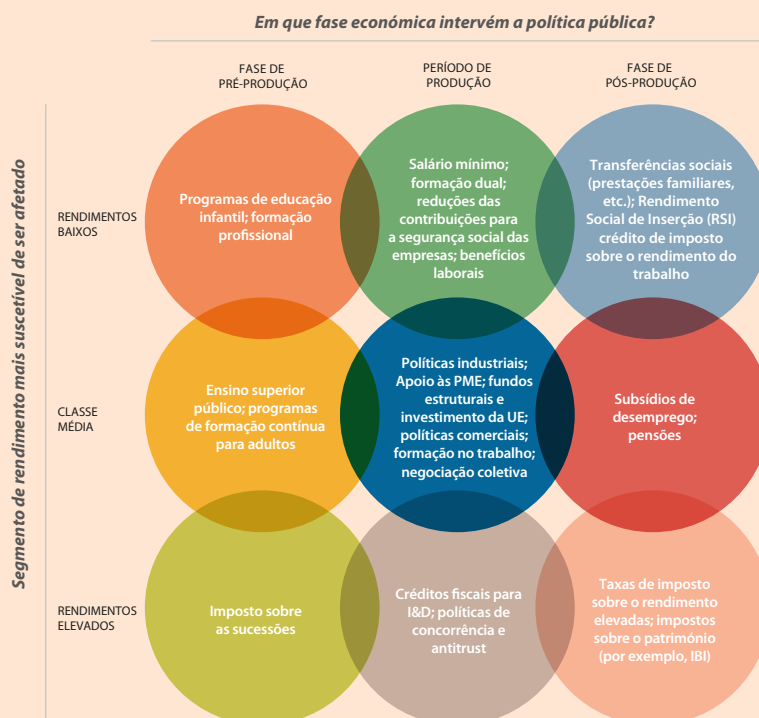
As políticas de redução das desigualdades são tradicionalmente divididas em dois grupos: as que intervêm antes de uma pessoa entrar no mercado de trabalho e começar a gerar rendimentos, e as que intervêm diretamente na distribuição dos rendimentos. Por conseguinte, as medidas de redistribuição, principalmente através de uma tributação progressiva e de um conjunto de prestações públicas, como o subsídio de desemprego, o rendimento mínimo de subsistência, entre outras, reduzem a desigualdade, modificando diretamente a desigualdade de rendimentos. As políticas públicas que visam reduzir as desigualdades *ex ante* são, pelo contrário, as que promovem a igualdade de oportunidades e a empregabilidade. A educação, o emprego e as políticas sociais contribuem para uma maior mobilidade social e assumem uma importância crescente. No domínio da educação, por exemplo, a ação precoce através de intervenções na primeira infância e no ensino primário contribui para aumentar a igualdade de oportunidades. Um terceiro tipo de alavanca está também a ganhar importância, neste caso devido às consequências das mudanças tecnológicas e da globalização sobre a desigualdade em alguns casos. Trata-se de medidas que atuam diretamente sobre aquilo a que Rodrik e Stantcheva chamam a fase de produção.³ Mais especificamente, são as políticas

1. Special Eurobarometer 529 «Fairness, inequality and inter-generational mobility in 2022». <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2652>

2. Ver Jenkins, S. P. (2024). «Getting the measure of inequality». *Oxford Open Economics*, 3(Suppl. 1), i156-i166.

3. Véase Rodrik, D. e Stantcheva, S. (2021). «A policy matrix for inclusive prosperity», National Bureau of Economic Research, n.º w28736.

Alavancas para reduzir as desigualdades de rendimento, em função do momento da intervenção pública e do segmento de rendimento visado



Nota: Cada uma das políticas pode afetar mais do que um segmento e fase económicos, pelo que o seu estatuto no gráfico ilustra os mais afetados por elas.

Fonte: BPI Research, adaptado de Rodrik e Stantcheva (2020).

centradas na melhoria da produtividade, da inovação e, em última análise, do crescimento dos setores mais afetados por estas tendências seculares, como os auxílios à I&D ou as políticas de concorrência.

Resumidamente, para alcançar uma prosperidade inclusiva, as políticas públicas devem atuar em múltiplas dimensões, nas chamadas fases de pré-produção, produção e pós-produção (ver gráfico), e dispor também de diferentes instrumentos de influência. Importa adotar uma abordagem global em matéria de políticas públicas para reduzir as desigualdades existentes e tentar evitar a sua perpetuação no tempo, bem como para promover uma economia mais equitativa e sustentável.

Desigualdade: máximos e mínimos

Ao contrário da percepção habitual de aumento da desigualdade, a análise da desigualdade global nos últimos 30 anos revela uma história de sucesso: o índice de Gini registou uma descida acentuada e quase ininterrupta entre 1990 e 2019. Tal deve-se ao rápido crescimento económico em países emergentes como a China e a Índia, que retirou milhões de pessoas da pobreza e aumentou a convergência de rendimentos entre países. A pandemia de COVID-19 apenas travou momentaneamente esta evolução positiva da desigualdade mundial (ver primeiro gráfico). Segundo o Banco Mundial, o índice de Gini aumentou 0,7 pontos em relação a um cenário sem pandemia, uma inversão que anula os ganhos dos três anos anteriores. Embora alguns países tenham conseguido aplicar medidas eficazes para atenuar os efeitos negativos da pandemia, outros, em especial as economias mais pobres, assistiram a um aumento da pobreza e da desigualdade.

A análise da desigualdade no interior dos países, nomeadamente nos países desenvolvidos, revela, no entanto, um quadro muito diferente. A desigualdade de rendimentos, medida pelo índice de Gini, aumentou nas últimas três décadas em países como os EUA, a Alemanha e mesmo a França (ver segundo gráfico).¹ Não foi o que aconteceu em Portugal: a desigualdade em 2022 era menor do que há duas décadas, apesar do retrocesso nos anos da pandemia e de se manter em níveis mais elevados do que em França e na Alemanha. Uma perspetiva semelhante emerge de medidas alternativas que olham para os extremos da distribuição do rendimento. A parte do rendimento total do 1% do topo da população aumentou nos EUA de 14,7% em 1990 para 20,9% em 2022 e em França de 9,3% para 12,7% (ver terceiro gráfico). No caso português a evolução diferiu, tendo o diferencial entre os 20% da população com rendimentos mais elevados e os 20% com rendimentos mais reduzido diminuído nas duas últimas décadas.

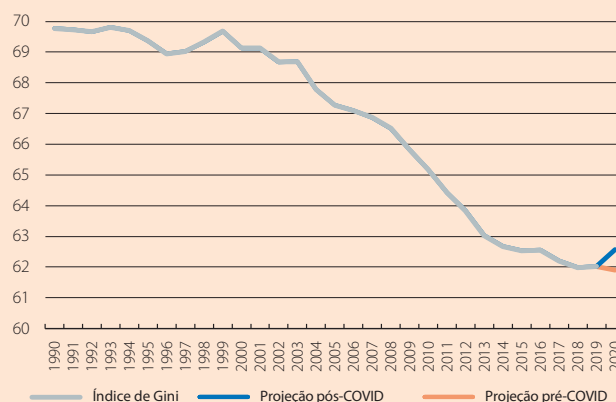
É de salientar que, durante a pandemia de COVID-19, a desigualdade de rendimentos após as transferências foi reduzida nos países desenvolvidos devido aos programas maciços de apoio ao rendimento implementados (como foi o caso do *layoff* simplificado em Portugal). Contudo, sem o apoio público, os rendimentos das famílias trabalhadoras teriam sofrido uma redução significativa.²

1. No Reino Unido, o índice de Gini manteve-se em níveis semelhantes ao longo das últimas três décadas, embora a desigualdade tenha aumentado nos extremos, o que é melhor captado por medidas como a parte do rendimento do 1% do topo.

2. Ver Stantcheva, S. (2022). «Inequalities in the times of a pandemic». *Economic Policy*, 37(109), 5-41.

Desigualdade de rendimentos a nível mundial: Índice de Gini

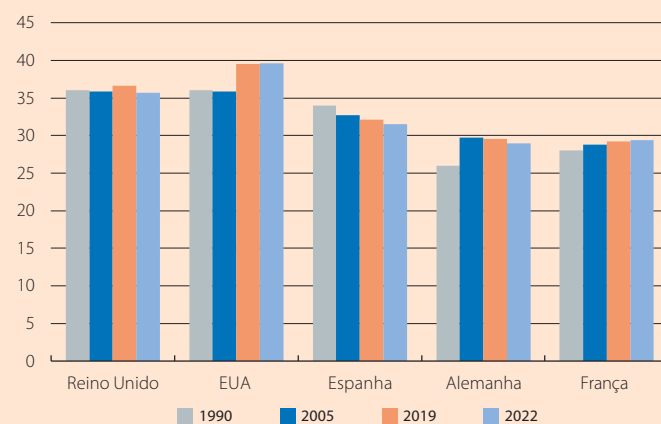
Índice



Nota: Para 2020, ambos os valores correspondem a projeções estimadas pelo Banco Mundial. Fonte: BPI Research, a partir de dados do WorldBank (Atlas of Sustainable Development Goals 2023).

Desigualdade de rendimentos: Índice de Gini

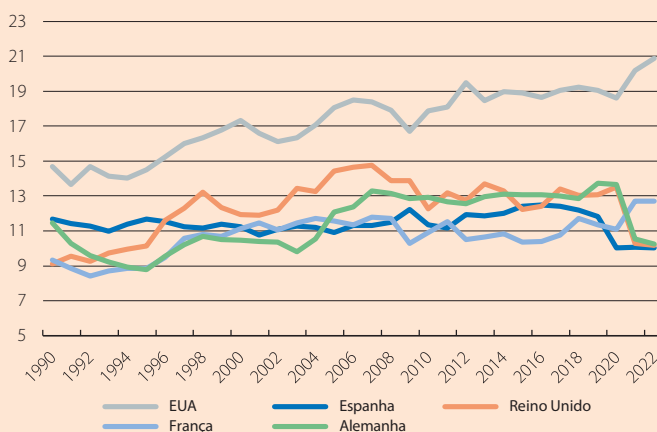
Índice



Nota: Índice de Gini após transferências públicas a nível do agregado familiar. Fonte: BPI Research, com base em dados da OCDE (Income Distribution Database), INE (Espanha, 1990) e INSEE (França, 1990).

Desigualdade de rendimentos: rendimento total nas mãos do 1% mais rico da população

(% do rendimento de toda a população)



Nota: Rácio entre o rendimento antes de impostos do 1% mais rico da população e o rendimento total.

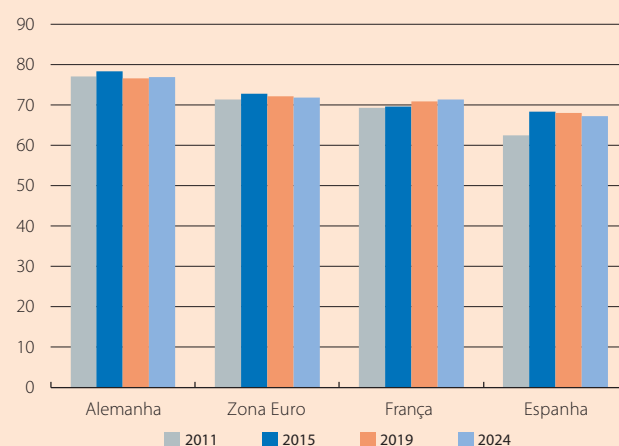
Fonte: BPI Research, a partir de dados de World Inequality Database.

Outro vetor importante das desigualdades económicas é a distribuição desigual da riqueza. Embora a desigualdade de riqueza resulte, em parte, da acumulação de desigualdades de rendimento, outros fatores também desempenham um papel importante, como a receção de heranças ou os tipos de ativos investidos.³ As alterações nos preços dos ativos, como a habitação e os ativos financeiros, afetam as famílias de forma diferente consoante a sua posição na distribuição da riqueza. Geralmente, as pessoas com rendimentos mais elevados tendem a ter uma maior proporção do seu património investido em ativos financeiros. Consequentemente, as famílias com níveis de riqueza mais baixos tendem a ser mais sensíveis a variações nos preços da habitação, enquanto as famílias mais ricas tendem a ser mais afetadas por variações nos rendimentos dos ativos financeiros.

Se observarmos a evolução da desigualdade de riqueza, a situação é mais homogénea nos principais países da Zona Euro do que no caso da desigualdade de rendimentos. O índice de Gini aumentou após a crise financeira, mas desde 2015 tem vindo a diminuir na maioria dos países (ver quarto gráfico). Em Portugal, os dados relativos ao índice de Gini são de 2023 e indicam pior posição face às principais economias da zona euro.

Em suma, embora a desigualdade de rendimentos tenha revelado tendências divergentes a nível mundial e nos países desenvolvidos, na maioria dos países a desigualdade de rendimentos aumentou nos últimos 30 anos, com a notável exceção da Espanha. Já a desigualdade de riqueza seguiu uma trajetória mais homogénea na Zona Euro, com aumentos acentuados após a crise financeira mundial, que foram parcialmente reduzidos desde 2015. Ambas as variáveis têm uma relevância económica crucial para as famílias, sendo importante acompanhar a sua evolução e adaptar as políticas públicas à realidade observada.

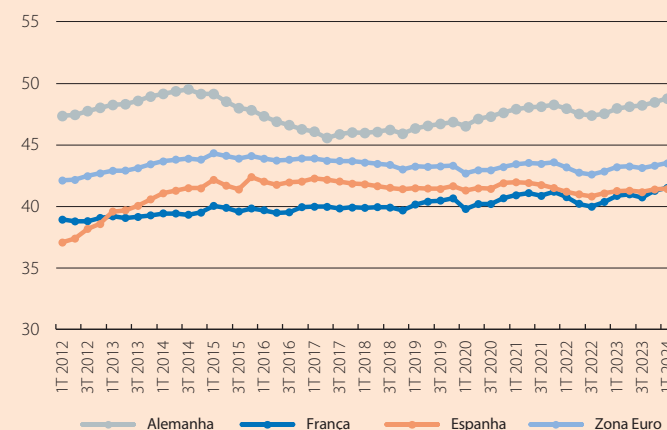
Desigualdade de riqueza: Índice de Gini por país Índice



Nota: Índice de Gini da riqueza líquida a nível do agregado familiar.
Fonte: BPI Research, a partir de dados do BCE (Distributional Wealth Accounts).

Desigualdade de riqueza: riqueza detida pelos 5% mais ricos da população

(% da riqueza da população)



Fonte: BPI Research, a partir de dados do BCE (Distributional Wealth Accounts).

3. Ver BCE (2024). «Introducing the Distributional Wealth Accounts for euro area households», ECB Economic Bulletin, Issue 5/2024.

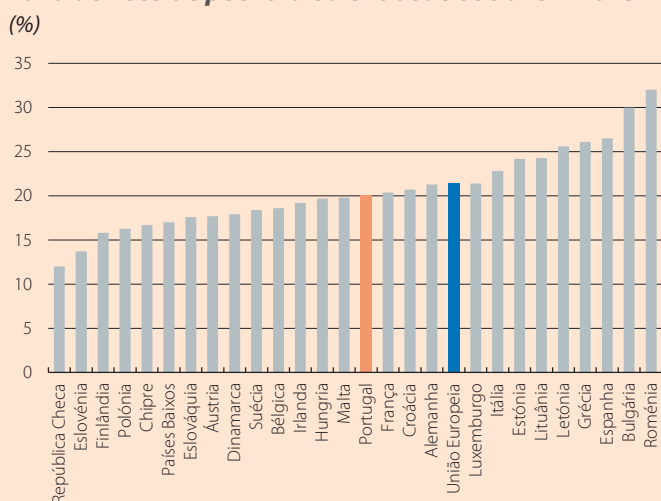
Desigualdade em Portugal um caminho ainda com escolhos

No conjunto dos países da União Europeia, Portugal está entre os países com maior desigualdade na distribuição de rendimentos, mas melhor classificado no que respeita ao risco de pobreza. O resultado do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento 2023,¹ classificou Portugal como o 24º país mais desigual na distribuição de rendimentos, mas coloca-o em 15º lugar no que respeita ao risco de pobreza e exclusão social,² melhor que a média da União Europeia e melhor do que as maiores economias europeias.

Ainda assim, tanto a evolução histórica do índice de Gini, que sintetiza a assimetria da distribuição dos rendimentos, como do rácio S80/S20, que nos diz o número de vezes que o rendimento dos 20% dos indivíduos com rendimento mais elevado supera o dos 20% com rendimentos mais baixos, mostram que houve um movimento significativo de redução das desigualdades, nas duas últimas décadas, apesar do retrocesso nos anos da pandemia³ (ver terceiro gráfico).

Ambos os indicadores apresentaram evoluções positivas desde 2004. O primeiro melhorou 4,1 pontos, situando-se em 33,7 pontos em 2023. O segundo indica que, no mesmo período, o diferencial entre 20% da população com rendimentos mais elevados e os 20% com rendimentos mais baixos passou de 7 para 5 vezes.

Taxa de risco de pobreza ou exclusão social em 2023



Fonte: BPI Research com base em dados do Eurostat.

distribuição etária patente no rácio S80/S20 não revela diferenças significativas na população com menos de 65 anos, ou seja, maioritariamente, em situação laborativa; face à população com mais de 65 anos, maioritariamente formada por pensionistas.

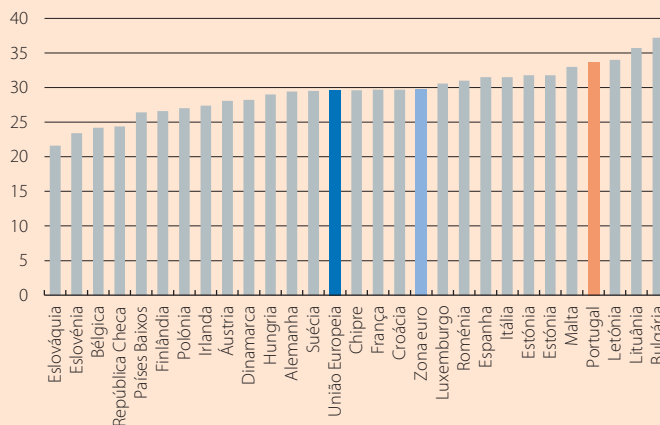
1. A referência ao Inquérito às Condições de Vida e Rendimento 2023, permite a comparação entre os vários países da União Europeia. Contudo, o INE Portugal, publicou o mesmo inquérito para 2024 no início de dezembro, cujos dados disponíveis dizem respeito aos rendimentos recebidos em 2023 e que indicam tanto redução das desigualdades na distribuição de rendimentos como na taxa de pobreza. O último dado disponível indica uma melhoria para a redução do índice de Gini para 31,9% (33,7% no ano anterior) e da taxa de risco de pobreza ou exclusão social para 19,7% (20,1% no ano anterior).

2. É a proporção da população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza definida como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente. Em 2022, último ano com informação disponível, a população em risco de pobreza era aquela cujos rendimentos monetários líquidos, por adulto equivalente era inferior a 7095€, ou 591€/mês; em 2023, este foi atualizado para 7588€, ou seja 632€/mês.

3. A deterioração destes indicadores nos anos mais recentes, terá caráter temporário, e refletirá o impacto da pandemia, que numa primeira fase implicou redução de rendimentos salariais por parte de trabalhadores em setores impossibilitados de realizarem teletrabalho; e numa segunda fase o impacto do ambiente inflacionista que se verificou no período pós confinamentos. De facto, é isto que parece indicar a evolução do rendimento por adulto equivalente, cujo valor mediano real caiu 2,4% entre 2019 e 2021.

Desigualdades na distribuição do rendimento em 2023

(Índice de Gini, 0-100)



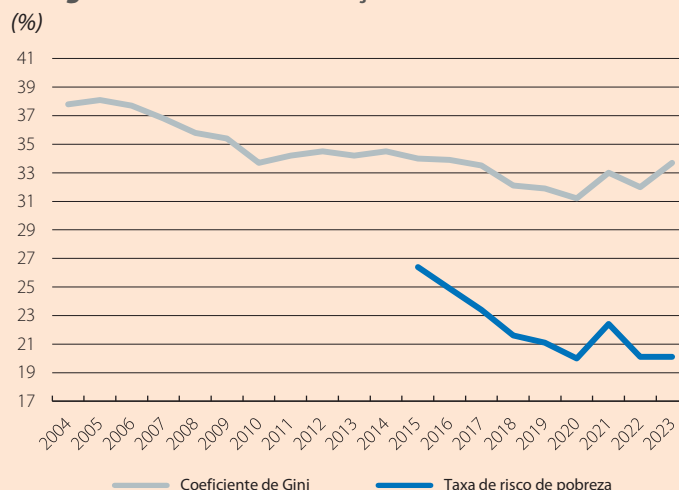
Fonte: BPI Research com base em dados do Eurostat.

A nível regional, estes dois indicadores sugerem que o Alentejo é a região menos desigual, com o índice de Gini a situar-se em 30 pontos e o rácio S80/S20 em 4,5, indicando menor diferença entre os 20% dos indivíduos com maior rendimento e os 20% com rendimentos mais baixos. No polo oposto, ou seja onde as assimetrias são maiores estão os Açores, a área metropolitana de Lisboa, que abarca a grande Lisboa e a Península de Setúbal, e o Algarve. Nestas três regiões o índice de Gini e o rácio S80/S20 superam a média nacional. Nos Açores, uma das regiões mais pobres de Portugal, o índice de Gini é de 36 pontos e o rácio S80/S20 é igual a 6,5; na área metropolitana de Lisboa o índice de Gini está em 34,9 pontos e o S80/S20 em 6,2.

Por faixa etária, o detalhe dado pelo índice de Gini é escasso e o resultado evidente, ou seja as assimetrias são menores na população com menos de 18 anos, maioritariamente formada por indivíduos ainda em idade escolar. Por sua vez, a

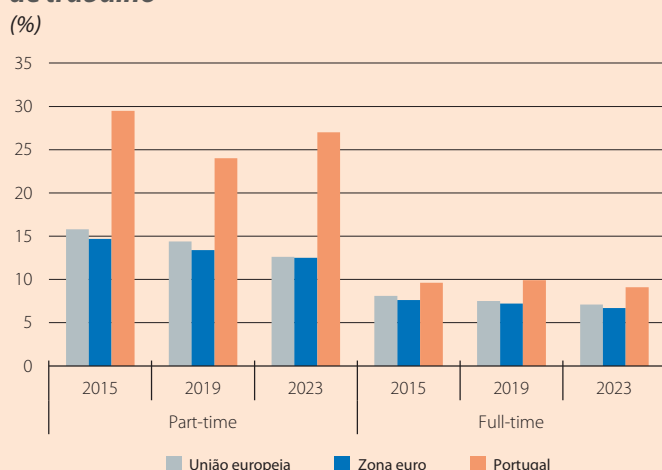
No que respeita ao risco de pobreza, a evolução também é positiva. Com efeito, a taxa de risco de pobreza diminuiu 6,3 pontos percentuais desde 2015, situando-se em 20,1% em 2023, o que representa a existência de 2.104 mil pessoas em risco de pobreza. Mas ainda que os valores globais comparem bem com as médias europeias, não deixa de ser preocupante o facto de que mais de 2 milhões de residentes em Portugal vivam no limiar da pobreza. Também preocupante, e provavelmente indicativo dos baixos salários praticados em Portugal,⁴ é o facto de o risco de pobreza entre pessoas que exercem um qualquer trabalho exceder os níveis europeus, tanto no caso dos indivíduos com trabalhos a tempo inteiro, como (sobretudo) naqueles com trabalhos a tempo parcial. Neste último caso, a população em risco de pobreza representa 27% da população total. Também preocupante é o facto do risco de pobreza estar a aumentar entre a população com formação superior. O último dado disponível, relativo a 2022, indica que 5,8% das pessoas com formação superior se encontra numa situação de risco de pobreza, acima dos níveis observados entre 2003 e 2019, provavelmente também reflexo dos baixos níveis salariais entre a população mais jovem.

Desigualdades na distribuição do rendimento



Fonte: BPI Research com base em dados do Eurostat e INE.

Taxa de risco de pobreza no trabalho por tempo de trabalho



Fonte: BPI Research com base em dados do Eurostat.

Por faixa etária, são os indivíduos com idade entre os 15 e os 19 anos aqueles em maior risco de pobreza, com uma taxa de 26,9% e aqueles entre os 25 e os 29 os que têm menor risco de pobreza (16%), refletindo provavelmente o facto de entre os primeiros estarem aqueles onde o abandono escolar é maior e, no caso dos segundos, aqueles que já estando no mercado de trabalho ainda não assumiram compromissos mais definitivos, como por exemplo compra de casa, família, etc.

A nível regional, em linha com as indicações dadas pelos indicadores de desigualdade de rendimentos, são os Açores que acusam maior taxa de população em risco de pobreza (31,4%); e o Alentejo menor (16,4%). Mas a área metropolitana de Lisboa, uma das regiões com mais desequilíbrios ao nível dos rendimentos, regista a segunda taxa de risco de pobreza mais baixa (18,3%), possivelmente por ser uma das regiões onde há maior acesso ao mercado de trabalho.

Nas duas últimas décadas, a maior participação dos vários membros de uma mesma família no mercado de trabalho terá sido o fator estrutural mais importante na redução dos desequilíbrios ao nível do rendimento e na diminuição da população em risco de pobreza. De facto entre 2003 e 2023, a taxa de participação no mercado de trabalho aumentou 4,4 pontos percentuais, para 68,3%, com um importante contributo da população feminina, que passou de uma taxa de participação de 55,9% em 2003 para 65,4% em 2023.

A importância das políticas públicas na diluição das assimetrias

As políticas públicas desempenham um papel importante na redução dos desequilíbrios, tanto ao nível da redução da distribuição dos rendimentos como na redução do risco de pobreza. Este facto é evidente na comparação dos índices de Gini antes e depois de transferências sociais. De facto, o índice de Gini antes das transferências sociais excluindo pensões situa-se em 36,3 pontos, 2,6 pontos acima do índice que inclui todas as transferências. O inquérito às despesas das famílias refere que em 2023,

4. De acordo com o Eurostat, o salário médio ajustado a tempo inteiro por empregado em Portugal é o 10º mais baixo entre os países da União Europeia (2022), situando-se em 1463 euros mensais (2.524 euros na média da EU, 2.792 na média dos países da zona euro e 2.162 na vizinha Espanha).

estas transferências representavam a principal fonte de rendimento para 3,8% das famílias residentes em Portugal, nas quais se incluirão as 122 mil famílias beneficiárias do rendimento social de inserção.⁵ A diferença é ainda mais notória quando se compara o índice global e o que seria se não houvesse qualquer transferência social, incluindo as relativas a pensões. Neste caso, o índice de Gini situar-se-ia em 49,7 pontos, bastante acima do índice global (33,7).

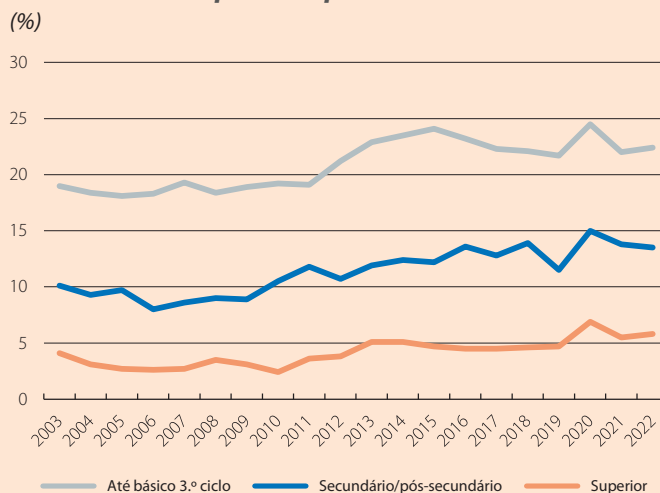
Para além dos impactos positivos na diluição das disparidades entre rendimentos, as transferências sociais também desempenham um papel importante na redução da população em risco de pobreza. De facto, neste caso e considerando as transferências sociais, a taxa de risco de pobreza reduz-se em 3,1 pontos percentuais, situando-se em 17% em 2023.

Conclusão

A informação utilizada neste artigo, indica que Portugal ainda tem um longo caminho a percorrer na redução das assimetrias existentes, nomeadamente ao nível dos rendimentos. E os dados mais recentes deverão ser monitorizados de perto de forma a consolidar o sentimento de que os recentes movimentos de piora são realmente temporários e associados aos efeitos da pandemia e ao surto inflacionista de 2021-22. Mas não podemos deixar de concluir que, numa perspectiva de longo prazo, passos importantes foram dados tanto na redução dos desequilíbrios ao nível dos rendimentos com na diminuição do número de pessoas em risco de pobreza. As melhorias são evidentes, mesmo quando olhamos para o índice de Gini sem transferências sociais. Contudo, estas transferências têm um papel importantíssimo na redução das desigualdades e do risco de pobreza. Os últimos dados disponíveis no Eurostat referem que em 2022 a despesa em medidas de proteção social do estado português representava 17,5% do PIB (19,9% na zona euro), sugerindo algum espaço de incremento dos apoios sociais, possivelmente, acompanhado de maior eficiência noutros campos da despesa pública. Preocupante e merecedor de atenção, até pela evolução contrária ao que deveria ser, é o aumento do risco de pobreza entre os indivíduos com formação superior, sugerindo a necessidade de revisão das políticas remuneratórias.

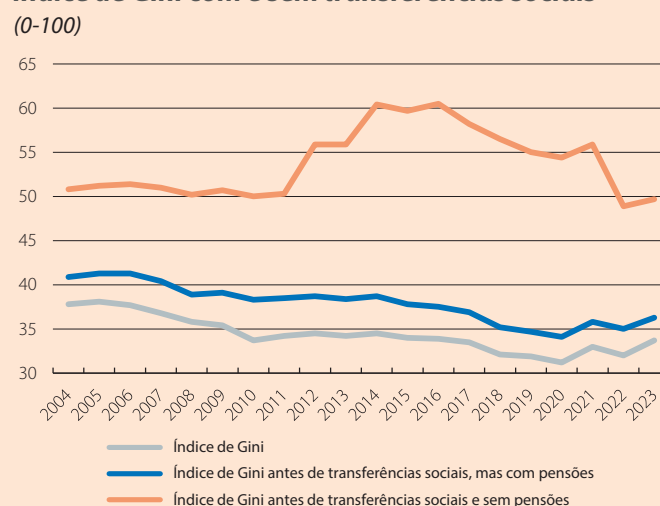
Teresa Gil Pinheiro

Taxa de risco de pobreza por nível escolaridade



Fonte: BPI Research com base em dados do INE.

Índice de Gini com e sem transferências sociais



Fonte: BPI Research com base em dados do Eurostat.

5. Em média cada família recebeu 283,49 euros mensais ao abrigo do mecanismo do rendimento social de inserção. Este mecanismo representa um apoio a pessoas em risco de pobreza extrema.