



SEMESTRE EUROPEU – FICHA TEMÁTICA

COMBATER AS DESIGUALDADES

1. INTRODUÇÃO

O problema da desigualdade agravou-se nos últimos anos. A crise económica teve efeitos profundos na Europa, invertendo os efeitos de anos de convergência dos níveis de vida e sujeitando os sistemas de proteção social a uma pressão considerável. A desigualdade aumentou na maioria dos Estados-Membros, suscitando preocupações tanto em termos de sustentabilidade do crescimento como de coesão social.

A inclusividade do crescimento também é motivo de preocupação. O facto de o rendimento produzido num país, medido pelo PIB, estar a crescer mais rapidamente do que os rendimentos auferidos pelos agregados familiares desse país indica que o crescimento não é inclusivo e que os seus benefícios não se estão a fazer sentir em todos os agregados familiares. Os dados revelam, por exemplo, que o crescimento do PIB registado nos últimos anos nos Estados Unidos beneficiou quase exclusivamente os agregados familiares com rendimentos mais elevados¹.

Embora a Estratégia Europa 2020 dê prioridade à redução da pobreza, o desafio da diminuição do risco de

pobreza está ligado ao debate sobre a desigualdade².

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais apresentado pela Comissão Europeia em abril de 2017 aborda a questão da desigualdade de rendimentos de forma mais explícita. O terceiro princípio desse pilar europeu estabelece o direito à igualdade de oportunidades para todos. Um dos 14 indicadores principais do Painel de Indicadores Sociais que acompanha esse documento está diretamente relacionado com a desigualdade de rendimentos, enquanto vários outros abordam domínios de intervenção estreitamente relacionados com o combate ao aumento dessa desigualdade e com a maior igualdade de oportunidades.

O objetivo do presente documento é fornecer uma panorâmica sucinta de duas dimensões essenciais do desafio das desigualdades na União Europeia: a desigualdade de rendimentos e a desigualdade de oportunidades³. A sua estrutura é a seguinte: na secção 2 apresentam-se definições, indicadores e uma visão geral dos atuais desafios que a UE enfrenta; na secção 3 analisam-se os fatores de desigualdade e na secção 4 descrevem-se os instrumentos políticos que

¹ Ver Saez E. (2016) «Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States».

² A pobreza é medida pela percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares com rendimentos inferiores a um limiar relacionado com a mediana do rendimento familiar. Se a pobreza diminuir, a desigualdade de rendimentos também é menor.

³ Os países abrangidos pelos dados constantes da presente ficha informativa são os 28 Estados-Membros da UE, salvo indicação em contrário.

os Estados-Membros podem utilizar para a reduzir.

Podem encontrar-se informações adicionais sobre esta área política nas seguintes fichas temáticas: *Políticas Ativas do Mercado de Trabalho; Adequação e Sustentabilidade das Pensões; Saúde e Sistemas de Saúde; Competências para o Mercado de Trabalho; Pobreza e Inclusão Social; Sistemas Fiscais e Administração Fiscal; Sistemas de Fixação dos Salários.*

2. DEFINIÇÃO E MEDIÇÃO DA DESIGUALDADE

A desigualdade é um desafio multidimensional. Embora as desigualdades possam ser analisadas em múltiplas dimensões, há dois conceitos fundamentais a considerar: a *desigualdade de rendimentos (rendimento e riqueza)* e a *desigualdade de oportunidades*⁴.

Desigualdade de rendimentos: Este conceito refere-se à forma como o rendimento obtido numa economia é distribuído pela população. O cálculo é normalmente efetuado a nível do agregado familiar (ou seja, somando o rendimento de todos membros do agregado familiar), ponderado em função do número e da idade dos membros desse mesmo agregado⁵.

Desigualdade de riqueza: Em alguns países, como a Áustria, os Países Baixos e a Alemanha, embora a desigualdade de rendimentos não seja particularmente elevada, a desigualdade de riqueza tem vindo a aumentar nos últimos anos⁶. Globalmente, a riqueza tende a ser

distribuída de forma mais desigual do que o rendimento, devido ao papel do património hereditário e à subida dos preços do imobiliário.

Desigualdade de oportunidades: A desigualdade de rendimentos mede *resultados*, mas na forma de uma mistura: i) das oportunidades de uma pessoa à nascença; ii) das escolhas que essa pessoa fez na vida; e iii) do fator sorte. Embora seja mais difícil de medir, a garantia de que as pessoas têm iguais *oportunidades* de ter sucesso na sua vida é um objetivo político que congrega um consenso mais claro quanto à necessidade de atuação do que o objetivo da igualdade de resultados.

A desigualdade de oportunidades pode contribuir para a desigualdade de rendimentos e vice-versa. A falta de igualdade de oportunidades gera maior desigualdade de rendimentos, uma vez que a divergência das competências e das potenciais remunerações na geração seguinte aumenta ainda mais devido às diferentes situações de partida. Em contrapartida, uma distribuição excessivamente desigual dos rendimentos pode levar a uma menor igualdade de oportunidades para a geração seguinte, uma vez que as vantagens familiares resultantes de um maior nível de rendimentos e riqueza são mais facilmente transmitidas à geração seguinte. Este efeito de reforço mútuo demonstra o importante papel das políticas aplicadas para quebrar o ciclo vicioso da desvantagem (ver secção 4).

Considera-se geralmente que alguma desigualdade pode incentivar o investimento no capital humano, promover a mobilidade e estimular a inovação. Os incentivos económicos — importantes para o crescimento — dependem da possibilidade que uma pessoa tenha de alcançar melhores resultados através do seu próprio esforço individual.

No entanto, quando a desigualdade se torna demasiado grande, pode ameaçar o crescimento. Esta constatação é especialmente verdadeira quando a desigualdade advém de um

⁴ Outra dimensão importante é a desigualdade de género, que é tratada numa ficha temática distinta intitulada *Participação das Mulheres no Mercado de Trabalho*.

⁵ Esta forma de cálculo é denominada «escala de equivalência». A Comissão utiliza a «escala de equivalência modificada da OCDE», que atribui uma ponderação de 1 ao chefe de família, 0,5 a cada adulto adicional e 0,3 a cada criança.

⁶ Entre 2011 e 2014, a desigualdade de riqueza, medida pelo chamado «Coeficiente da riqueza líquida de Gini», aumentou na maioria dos países da área do euro.

aumento da pobreza no escalão inferior da distribuição do rendimento. Quando as pessoas no escalão inferior da distribuição do rendimento (ou da riqueza) não têm recursos para investir nas suas competências e educação, podem não ser capazes de concretizar todo o seu potencial, o que prejudica o crescimento global. Além disso, a redistribuição do rendimento também pode ajudar a estimular a procura na economia, à medida que os agregados familiares de baixos rendimentos aumentam os seus gastos.

A desigualdade prejudica também a justiça social. Se a distribuição dos recursos da economia for demasiado desigual, pode pôr em causa a coesão social e o sentimento de pertença comum. Estes dois efeitos tornar-se-ão particularmente evidentes se os elevados níveis de desigualdade resultarem do facto de haver mais gente a viver numa situação de pobreza. Essas pessoas podem estar sujeitas a maiores privações, à perda da sua habitação ou à exclusão social.

Medir a desigualdade

A desigualdade de rendimento pode ser medida através de vários indicadores. Entre os mais utilizados figuram o **rácio dos quintis de rendimento S80/S20** e o **coeficiente de Gini**.

O rácio dos quintis de rendimento S80/S20 mede o rendimento anual dos 20 % dos agregados familiares mais ricos, comparando-o com os 20 % dos agregados mais pobres. Este é o principal indicador utilizado para medir a desigualdade no Painel de Indicadores Sociais. Assim, por exemplo, um rácio S80/S20 de 5,0 significa que os 20 % dos agregados familiares mais ricos recebem cinco vezes mais rendimento num ano do que os 20 % mais pobres.

Quanto mais elevado é o rácio S80/S20 maior é a desigualdade de rendimentos; um valor mais baixo implica menos desigualdade. Um rácio S80/S20 de 1,0 indicaria uma igualdade de rendimentos perfeita — ou seja, todos os agregados familiares teriam o mesmo rendimento anual. Para o conjunto da UE⁷, o rácio S80/S20 é de cerca de 5,1 (2015) (ver Figura 1).

⁷ Entende-se por UE os 28 Estados-Membros da União; os valores correspondem a uma média ponderada.

Figura 1: Desigualdade de rendimentos medida pelo rácio S80/S20, 2007-2015

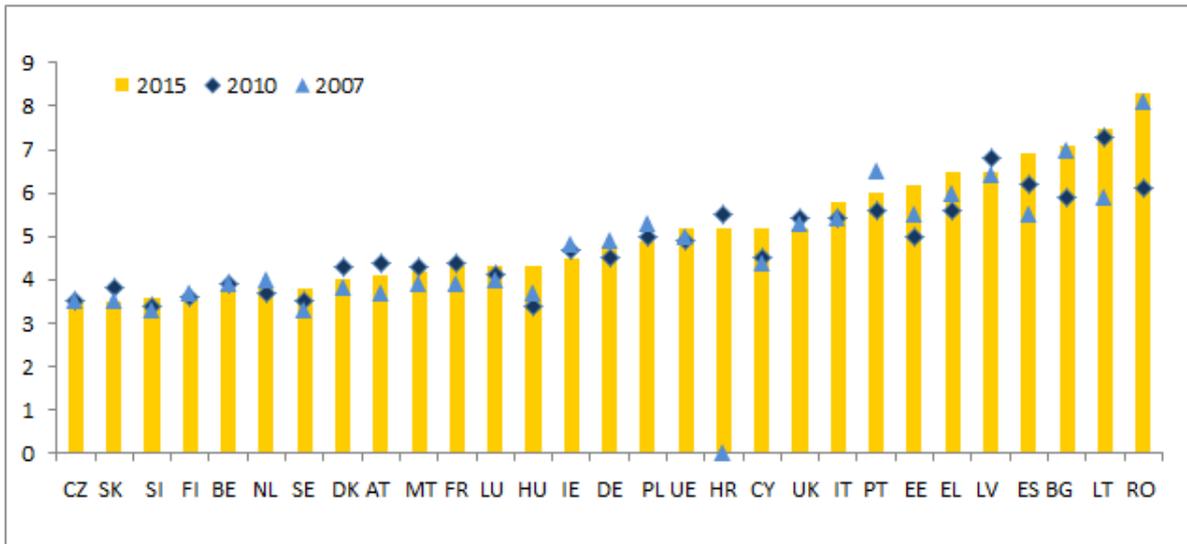
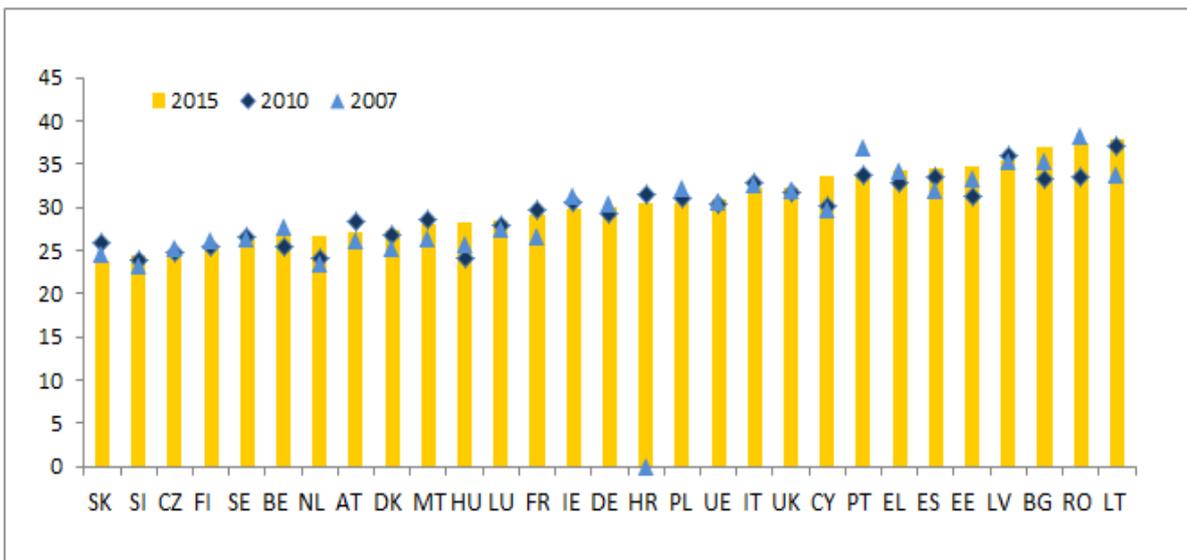


Figura 2: Desigualdade de rendimentos medida pelo coeficiente de Gini, 2007-2015



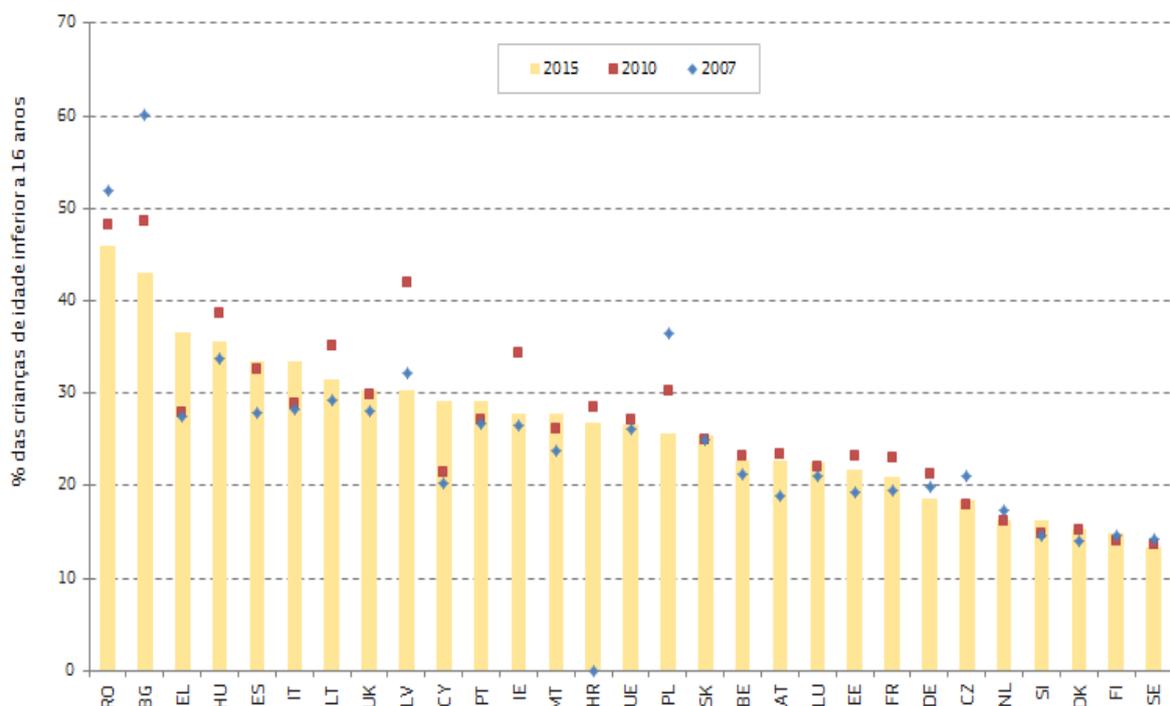
O coeficiente de Gini é o indicador da desigualdade de rendimentos mais comum a nível internacional. Mede a distribuição de rendimento comparando a situação de rendimento de cada agregado familiar com a de todos os outros agregados familiares. Em termos estruturais, o coeficiente é expresso como um valor percentual entre 0 e 100, em que 0 implicaria uma perfeita igualdade de rendimento e 100 significaria que todo o rendimento da economia beneficiaria um único agregado familiar, ou seja, uma perfeita desigualdade de rendimento. Para o conjunto da UE, o coeficiente de Gini é de cerca de 31 (2015) (ver Figura 2).

A desigualdade de oportunidades não pode ser diretamente medida através dos indicadores normais. Uma vez que só se podem observar diretamente os resultados relativos a

uma determinada pessoa, para conhecer melhor o grau de desigualdade de oportunidades é necessário partir de determinados pressupostos e utilizar indicadores indiretos para medir a igualdade de oportunidades.

Os indicadores indiretos para medir as oportunidades estão centrados nos jovens. Uma vez que a situação de um indivíduo resulta das escolhas que fez e da sorte que teve ao longo da vida, pode presumir-se que, no caso dos mais jovens, o bem-estar observado (incluindo o rendimento) está menos associado às escolhas de vida de um indivíduo e mais às oportunidades que lhe são proporcionadas. Por este motivo, o risco de pobreza ou de exclusão social para as crianças é um importante indicador da desigualdade de oportunidades (ver Figura 3).

Figura 3: Crianças (<16 anos de idade) em risco de pobreza ou de exclusão social, 2007-2015



A desigualdade de oportunidades está também associada à transmissão intergeracional das desvantagens.

Outro indicador importante de desigualdade de oportunidades é a relação entre os resultados escolares dos adolescentes e o estatuto socioeconómico dos seus pais. Uma elevada correlação entre o fraco desempenho escolar dos alunos e as baixas qualificações dos pais indica que os serviços públicos (em especial a educação) não estão a conseguir promover a igualdade de oportunidades para todas as crianças, independentemente da sua origem social⁸ (ver Figura 4)

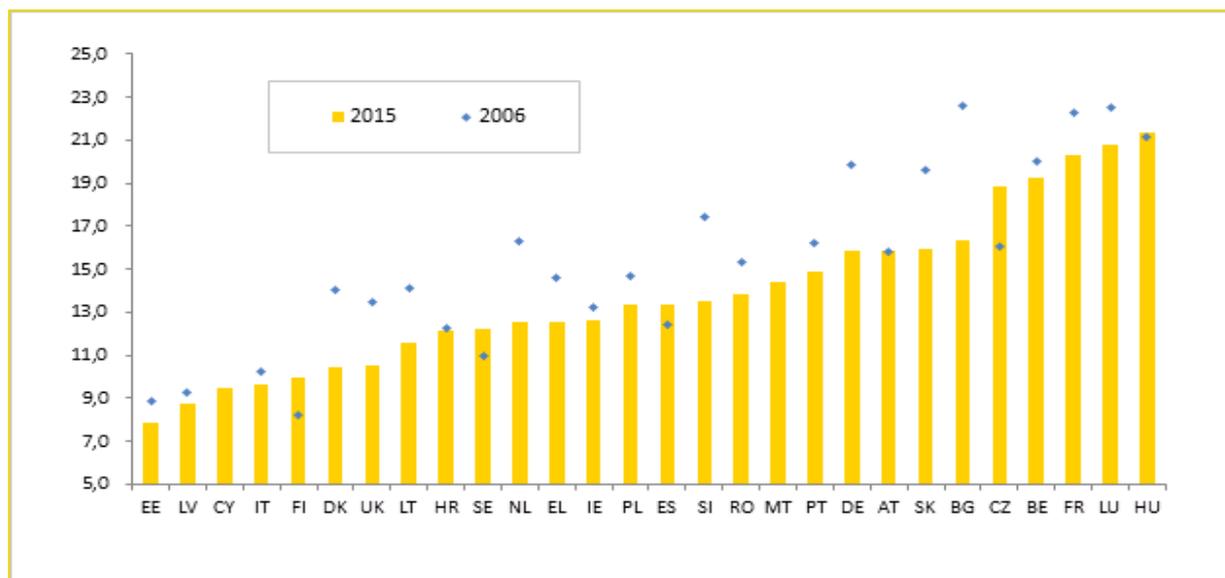
Situação em matéria de desigualdade nos países da UE

A desigualdade de rendimentos tem vindo a aumentar em alguma medida em toda a UE. Em 2016, o rácio S80/S20 era de 5,1 para a União Europeia, o que, comparado com o valor de 4,9 registado em 2010, reflete um aumento do rácio em muitos Estados-Membros, mas não em todos. O coeficiente de Gini revela uma

evolução semelhante, tendo aumentado de 30,5 para 31,0⁹ no mesmo período. O aumento é mais acentuado no caso da desigualdade de rendimentos do trabalho (ou seja, a desigualdade antes da contabilização dos impostos e transferências sociais), dado que o regime fiscal e de segurança social têm um efeito equalizador.

Resultados em termos de desigualdade do baixo crescimento dos rendimentos nos agregados familiares mais pobres. Embora o crescimento da desigualdade se deva quer ao crescimento mais rápido do rendimento no extremo superior da escala de distribuição quer ao crescimento mais lento do que a média no extremo inferior, é esse lento crescimento no extremo inferior que mais tem influenciado a desigualdade global nos anos subsequentes à crise. Este efeito tem sido particularmente forte na Roménia e em Portugal, mas também se faz sentir na Itália e na Alemanha¹⁰.

Figura 4: Variação do desempenho escolar (ciências) por perfil socioeconómico dos pais das crianças (15 anos de idade), 2006-2015



⁸ A variação do desempenho escolar em função do estatuto socioeconómico dos alunos é um indicador secundário do [Painel de Indicadores Sociais](#).

⁹ Trata-se da média dos coeficientes de Gini para os países da UE e não do coeficiente de Gini da população da UE no seu conjunto.

¹⁰ Como mostra a variação do rácio de rendimento S50/S10 entre 2010 e 2015, que revela grandes aumentos nestes países, indicando que a proporção dos rendimentos auferidos pelos agregados mais pobres está a descer.

A média da UE oculta uma variação considerável e crescente entre países.

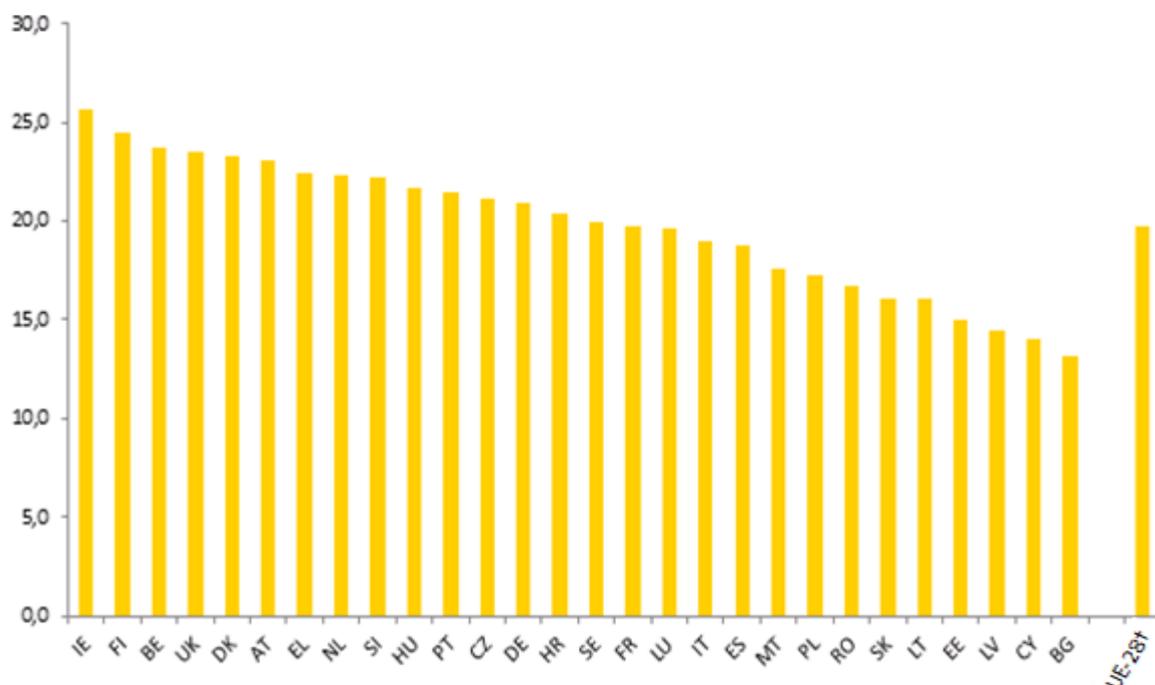
Enquanto na Eslováquia o rácio S80/S20 diminuiu desde a crise e é um dos mais baixos da UE (3,5 em 2015), na Roménia tem vindo a subir acentuadamente e é o mais elevado da União (8,3). A desigualdade dos rendimentos do trabalho aumentou principalmente em Portugal, Grécia e Bulgária, mas em muitos Estados-Membros quase não se alterou (Hungria e França) e em alguns até diminuiu (Irlanda, Luxemburgo e Itália)¹¹.

Há mais crianças a viver numa situação de pobreza em resultado da crise de 2007-2010, mas o seu número diminuiu na maioria dos Estados-Membros entre 2010 e 2015. A Polónia e a Bulgária destacam-se por terem registado a maior diminuição da pobreza infantil, ao passo que na Grécia, Chipre e Espanha o problema persiste e até se agravou (ver Figura 3).

3. FATORES DE DESIGUALDADE

Os fatores de desigualdade dos rendimentos diferem entre os Estados-Membros. Embora o desemprego seja um fator de desigualdade na maioria dos Estados-Membros da UE, em alguns casos (tais como a Bulgária, Chipre, a Estónia, a Lituânia e a Letónia) o fraco efeito redistributivo dos impostos e das prestações sociais tem grande influência. Noutros casos, a grande desigualdade de rendimentos deve-se à conjugação do desemprego com uma distribuição desigual dos rendimentos do trabalho (Grécia, Espanha e Portugal). No Reino Unido e na Irlanda, os rendimentos do trabalho também são distribuídos de forma extremamente desigual. Contudo, os sistemas de proteção social britânico e irlandês apresentam resultados superiores à média na redução das desigualdades antes de impostos e prestações sociais (ver Figura 5), aproximando os valores da desigualdade da média da UE, em termos de rendimento disponível.

Figura 5: Efeito dos impostos e das transferências sociais na redução das desigualdades (2015)



¹¹ Cálculos da Comissão, baseados em dados das estatísticas do rendimento e das condições de vida na UE (EU-SILC).

Os avanços tecnológicos aprofundaram as desigualdades de rendimentos. Embora seja positivo para o crescimento económico global, o progresso tecnológico aumenta a dispersão salarial ao recompensar os altos níveis de competências, principalmente em setores económicos de elevado valor como as tecnologias da informação e comunicação (TIC). Simultaneamente, a automatização tende a tirar postos de trabalho aos trabalhadores com níveis de competências baixos ou médios.

No entanto, os dados sobre os efeitos da globalização na desigualdade são heterogéneos. A teoria baseada nos modelos comerciais tradicionais sugere que o aumento do comércio gera maior desigualdade nos países ricos. Todavia, os estudos empíricos obtiveram resultados contraditórios, indicando, muito em especial, que a forma como as instituições do mercado de trabalho e os decisores políticos reagem pode determinar se o comércio gera mais ou menos desigualdade.

Os efeitos das instituições do mercado de trabalho também são, muitas vezes, ambíguos. A rigidez das instituições do mercado de trabalho não reduz necessariamente as desigualdades, uma vez que, embora possa resultar em salários mais elevados para as pessoas empregadas, pode também contribuir para um maior desemprego.

Outros fatores, como a demografia e a composição dos agregados familiares, também afetam a desigualdade. O aumento da proporção dos agregados familiares unipessoais pode aprofundar a desigualdade ao reduzir a capacidade de agregação de recursos. A diminuição do tamanho dos agregados familiares, associada a taxas de imigração mais altas, pode também aumentar as desigualdades — em especial a desigualdade de oportunidades — por levar a uma maior concentração dos recursos entre a população nascida no país.

4. INSTRUMENTOS PARA FAZER FACE AOS DESAFIOS ESTRATÉGICOS

A prevenção e a redução das desigualdades dependem fortemente das medidas e reformas adotadas pelos Estados-Membros. A missão da UE é apoiar e complementar as políticas dos Estados-Membros nos domínios da inclusão social e da proteção social, através de orientações políticas e de apoio financeiro às reformas.

Há várias alavancas políticas às quais os Estados-Membros podem recorrer para melhorarem a igualdade de rendimentos e a igualdade de oportunidades. Contudo, uma resposta política adequada dependerá dos seguintes elementos:

- uma leitura atenta dos fatores de desigualdade presentes em cada Estado-Membro;
- fatores específicos de cada país, como a taxa de desemprego, a composição setorial da economia, as instituições do mercado de trabalho e a conceção do sistema de proteção social.

O investimento na área da educação e das competências é um instrumento político fundamental para reduzir as desigualdades e promover a igualdade de oportunidades. Designadamente em resposta à evolução das práticas de trabalho resultante da tecnologia, o aumento das competências dos trabalhadores pouco qualificados é a medida com mais potencial para combater a dispersão salarial, criando também mais emprego. Para as crianças e os jovens, a educação é um meio eficaz para criar maior igualdade de oportunidades, desde que todas as crianças tenham acesso a um ensino de qualidade elevada, independentemente do meio social de que são oriundas.

O regime fiscal e de segurança social é a principal alavanca política para combater a desigualdade de

rendimentos¹². Embora as políticas destinadas a colmatar os défices de competências sejam úteis a médio ou longo prazo, as alterações do regime fiscal e de segurança social podem ter efeitos mais imediatos. Alguns países, como a Irlanda, a Hungria e a Dinamarca, utilizam eficazmente o regime fiscal e de segurança social para reduzirem as desigualdades de rendimentos do trabalho muito acentuadas. Noutros Estados-Membros, como Chipre, a Bulgária, a Letónia, a Lituânia e a Estónia, este efeito é muito mais limitado (ver Figura 5).

O efeito de redução da desigualdade produzido pelas despesas sociais depende de estas serem bem ou mal concebidas. A redução da supressão das prestações da segurança social para as pessoas que regressem ao trabalho e a diminuição da carga fiscal sobre as remunerações mais baixas são duas políticas importantes para assegurar que os desempregados e as pessoas inativas tenham sempre um incentivo económico positivo para exercerem uma atividade remunerada.

A capacidade do regime fiscal e de segurança social para contrabalançar as crescentes desigualdades no mercado de trabalho diminuiu desde a crise. Em alguns países, a estreita margem de manobra orçamental e a necessidade de recuperar a sustentabilidade das finanças públicas reduziu a capacidade do Estado para redistribuir o rendimento. O regime do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares não se tornou mais progressivo, sendo aplicado um regime de taxa fixa em vários Estados-Membros da UE como, por exemplo, a Letónia, a Lituânia, a Estónia, a Bulgária e a Roménia.

A desigualdade da riqueza pode ser refreada através um sistema fiscal bem concebido. A tributação do capital (incluindo a tributação dos imóveis e o imposto sucessório) pode ser um meio

importante para garantir a igualdade de oportunidades e uma distribuição mais equitativa da riqueza, com a devida consideração dos aspetos ligados à eficiência.

A prestação de serviços sociais de boa qualidade é um instrumento essencial para combater a crescente desigualdade de oportunidades. Entre as alavancas fundamentais para pôr termo à transferência intergeracional das desvantagens contam-se:

- serviços de acolhimento de crianças acessíveis e de qualidade elevada,
- habitação social,
- educação
- e cuidados de saúde.

A disponibilidade de serviços de acolhimento de crianças e de cuidados continuados são igualmente fundamentais para possibilitar uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho, que poderá ajudar a reduzir a desigualdade de género. Nos casos em que a desigualdade tem uma dimensão geográfica, designadamente uma grande clivagem entre zonas rurais e urbanas, como acontece na Roménia e na Bulgária, o investimento nos transportes e na acessibilidade digital pode também desempenhar um papel importante.

Data: 22.11.2017

5. FONTES ÚTEIS

- [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#)
- [Painel de Indicadores Sociais](#)

¹² Ver também a Ficha Temática *Sistemas Fiscais e Administração Fiscal*.

ANEXO

Quadro 1 – Coeficiente de Gini antes e após impostos e transferências sociais (2015, fonte: EU-SILC)

| | Coeficiente de Gini do rendimento bruto do trabalho* | Coeficiente de Gini do rendimento líquido** | Efeito dos impostos e das transferências sociais na redução das desigualdades |
|---------------|---|--|--|
| IE | 55,4 | 29,8 | 25,7 |
| FI | 49,6 | 25,2 | 24,4 |
| BE | 49,9 | 26,2 | 23,7 |
| UK | 55,9 | 32,4 | 23,6 |
| DK | 50,7 | 27,4 | 23,3 |
| AT | 50,3 | 27,2 | 23,1 |
| EL | 56,6 | 34,2 | 22,4 |
| NL | 49,0 | 26,7 | 22,3 |
| SI | 46,7 | 24,5 | 22,2 |
| HU | 49,9 | 28,2 | 21,6 |
| PT | 55,5 | 34,0 | 21,5 |
| CZ | 46,2 | 25,0 | 21,2 |
| DE | 51,6 | 30,7 | 20,9 |
| HR | 51,0 | 30,6 | 20,4 |
| SE | 45,2 | 25,2 | 20,0 |
| FR | 49,0 | 29,2 | 19,8 |
| LU | 48,1 | 28,5 | 19,6 |
| IT | 51,3 | 32,4 | 18,9 |
| ES | 53,4 | 34,6 | 18,8 |
| MT | 45,7 | 28,1 | 17,6 |
| PL | 47,9 | 30,6 | 17,3 |
| RO | 54,1 | 37,4 | 16,7 |
| SK | 39,8 | 23,7 | 16,1 |
| LT | 54,0 | 37,9 | 16,1 |
| EE | 49,8 | 34,8 | 15,0 |
| LV | 49,8 | 35,4 | 14,5 |
| CY | 47,5 | 33,6 | 14,0 |
| BG | 50,2 | 37,0 | 13,2 |
| UE-28† | 50,2 | 30,4 | 19,8 |

Fonte: Cálculos da própria Comissão baseados no EU-SILC, dados do inquérito de 2014, DE: 2014

* Coeficiente de Gini, antes de impostos e sem transferências sociais

**Coeficiente de Gini calculado após todos os impostos diretos e transferências sociais (incluindo pensões)

†Média não ponderada