

O papel das prestações familiares na redução da pobreza infantil em Portugal

Edlira Narazani
European Commission - JRC

Sara Riscado
Banco de Portugal

Lara Wemans
Banco de Portugal

Outubro 2022

Resumo

Um quinto das crianças em Portugal pertence a agregados familiares em risco de pobreza e têm sido várias as reformas orçamentais discutidas por académicos e políticos para reforçar as transferências para as famílias com filhos. Este artigo utiliza o modelo de microsimulação EUROMOD e os dados do inquérito EU-SILC para analisar a capacidade de determinados instrumentos presentes no atual sistema de impostos e benefícios para reduzir a pobreza infantil e simula alterações hipotéticas às regras que regulam estes instrumentos, num contexto de neutralidade orçamental. Para uma visão alargada dos efeitos destas alterações, os seus impactos no mercado de trabalho são também quantificados utilizando um modelo de escolha discreta que estima os efeitos na oferta de trabalho. Considerando uma reforma paramétrica com um custo orçamental limitado, o Rendimento Social de Inserção é o instrumento mais eficiente na redução da pobreza infantil, sendo também aquele que gera maiores desincentivos no mercado de trabalho. (JEL: H53, I32, I38)

1. Introdução

A pobreza infantil e a exclusão social são uma injustiça flagrante que impede o pleno desenvolvimento do potencial de uma proporção significativa da população, mesmo nas economias avançadas. O seu impacto atinge um largo espectro de áreas, desde a saúde, à educação e integração no mercado de trabalho (Black *et al.* 2000, Case *et al.* 2002 e Duncan *et al.* 2010), penalizando o crescimento económico no longo prazo. Em Portugal, a transmissão intergeracional da pobreza é elevada (Diogo 2021), verificando-se uma relação particularmente forte entre os salários e o nível de educação dos pais (Causa e Åsa Johansson 2010). Neste contexto, a promoção

Agradecimentos: As autoras agradecem a discussão com os participantes num seminário do Departamento de Estudos Económicos e os comentários de António Antunes, João Amador, Cláudia Braz, Nuno Alves, Pedro Duarte Neves e Sharmin Sazedj. As análises, opiniões e conclusões aqui expressas são da exclusiva responsabilidade das autoras e não refletem necessariamente as opiniões do Banco de Portugal, do Eurosistema ou da Comissão Europeia.

E-mail: edlira.narazani@ec.europa.eu; sricado@bportugal.pt; lcwemans@bportugal.pt

da igualdade de oportunidades desde a primeira infância é crucial para a inclusão social e o bem-estar.

O sistema de impostos e benefícios é um dos instrumentos à disposição do decisor político com impacto imediato no bem-estar da sociedade em geral e, também, no bem-estar infantil. Embora uma abordagem abrangente, incluindo outras áreas de atuação governamental¹, seja necessária para responder à pobreza infantil, uma análise focada no sistema de impostos e benefícios é ainda assim relevante, na medida em que as diferentes políticas públicas devem ser vistas como complementares (Atkinson 1998). De facto, o estudo das transferências e benefícios fiscais dirigidos às famílias, do seu impacto orçamental e distributivo e do modo como moldam os incentivos económicos, é crucial para melhorar as políticas públicas e informar o debate público (Hendren e Sprung-Keyser 2020). Este artigo insere-se nesta literatura, centrando-se no modo como as transferências e benefícios fiscais dirigidas às famílias com crianças em Portugal podem influenciar a pobreza monetária, comparando o seu impacto na distribuição do rendimento disponível em diferentes cenários de política.

Segundo o Eurostat, em Portugal cerca de 20% da população com menos de 18 anos (doravante mencionadas como *crianças*) encontra-se em risco de pobreza, ou seja, pertencem a famílias com um rendimento por adulto equivalente inferior a 60% da mediana. Apesar de se ter verificado uma redução clara nesta taxa desde 2014 e uma convergência para a média da área do euro, o papel das transferências sociais (excluindo pensões) na redução da incidência da pobreza encontra-se abaixo da média europeia. Em particular, a taxa de pobreza na área do euro reduz-se em cerca de 10 pontos percentuais (pp) com a inclusão destas transferências, enquanto o seu efeito é de apenas 5 pp em Portugal. Nos últimos anos, as transferências sociais para famílias com filhos em Portugal tornaram-se mais generosas, especialmente no caso das crianças mais novas e das famílias mais pobres. Contudo, o nível de despesa em percentagem do PIB com estas prestações continua a ser um dos mais baixos observados na área do euro. Em 2021, uma nova estratégia nacional de combate à pobreza foi aprovada, tendo por objetivo reduzir a taxa de risco de pobreza monetária para 10% (menos 600 mil pessoas) e reduzi-la para metade no caso das crianças (menos 170 mil crianças) até 2030². Nos últimos anos, foram ainda anunciadas várias alterações aos principais benefícios e impostos, com o objetivo de reforçar o rendimento das famílias com filhos.

A pobreza e exclusão social são fenómenos complexos e a pobreza monetária é apenas uma das suas dimensões relevantes (Diogo 2021). Este estudo foca um aspeto particular da pobreza - a pobreza monetária - devendo os seus resultados ser complementados com outras abordagens e com a utilização de informação adicional. A análise realizada centra-se no rendimento por ser a variável mais diretamente relacionada com o apoio orçamental às famílias com filhos. Esta é também a variável mais utilizada para estudar a pobreza, embora se reconheça que outras variáveis, como

1. Nomeadamente a saúde, as creches, as medidas que promovam a conciliação da vida laboral e pessoal para os pais, a educação, a assistência social e a provisão de refeições e material escolar.

2. Resolução de Conselho de Ministros n. 184/2021, de 29 de dezembro.

o consumo, são consideradas pela literatura mais adequadas à medição da pobreza (Deaton e Zaidi 2002 e Alves 2009).

De modo a ter em conta as diferentes dimensões das famílias, esta análise tem por base o rendimento por adulto equivalente, que reflete a composição do agregado familiar e a existência de economias de escala. Seguindo a metodologia do Eurostat, foi atribuído um peso a cada membro do agregado familiar de acordo com a escala modificada da OCDE, segundo a qual o primeiro indivíduo tem um peso de 1, os membros adicionais maiores de 14 anos têm um peso mais reduzido, para considerar a existência de economias de escala (0,5), e as crianças até aos 13 anos, inclusive, um peso ainda menor (0,3). Contudo, alguns estudos indicam que, em particular nas famílias mais pobres, as economias de escala podem ser inferiores (Deaton e Zaidi 2002 e Pereirinha *et al.* 2020). De modo a testar a robustez dos resultados apresentados, estes são replicados considerando a escala de equivalência original da OCDE, que atribui o peso de 0,7 aos elementos adultos adicionais com 14 ou mais anos e de 0,5 aos menores de 14 anos.

É ainda necessário definir um nível "justo" de rendimento disponível por adulto equivalente abaixo do qual um agregado familiar é considerado em risco de pobreza. Tendo em consideração que o conceito de risco de pobreza monetária, tal como definido pelo Eurostat, pretende aferir se o "rendimento é baixo em comparação com outros residentes" (*in Eurostat glossary*), a linha de pobreza é definida como distância ao padrão de vida típico (aproximado pelo rendimento mediano) e específica de cada sociedade (definida pelas pessoas que residem no mesmo país em determinado ano). Mais uma vez, segue-se a metodologia utilizada pelo Eurostat para calcular a principal linha de pobreza, definida como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente, embora se refiram os resultados obtidos utilizando a referência de 40%, sempre que relevante para a análise.³

A fonte dos dados utilizados para calcular as estatísticas de pobreza e exclusão social na União Europeia é o Inquérito às condições de vida e rendimento (EU-SILC, no acrónimo inglês). Este artigo utiliza os dados deste inquérito para simular a distribuição de rendimento disponível em diferentes cenários de política através do modelo de microsimulação EUROMOD. Este modelo é estático, não considerando a reação dos agentes económicos a alterações de política. Contudo, dado que se simulam cenários com diferentes níveis de transferências para as famílias com crianças, será particularmente relevante discutir as possíveis respostas dos pais no que respeita à sua oferta de trabalho. Para ultrapassar esta limitação, é utilizado o modelo de escolha discreta da oferta de trabalho EUROLAB, que se baseia no EUROMOD para efeitos de identificação do modelo econométrico que lhe subjaz. Assim, é possível avaliar o

3. Pereirinha *et al.* (2020) estimam que o rendimento mínimo para se viver com dignidade em Portugal equivale a cerca de duas vezes a linha de pobreza de 60%, ilustrando a discrepância que pode existir entre a linha de pobreza e o nível de rendimento que a sociedade entende por adequado para conduzir a uma plena integração económica e social. Este estudo seguiu a metodologia de *Minimum Income Standard*, que se baseia na opinião de grupos focais, e tem em consideração a informação sobre os cabazes de consumo e a opinião de peritos (Bradshaw *et al.* 2008).

compromisso entre a eficácia das políticas na redução da pobreza e a eficiência do funcionamento do mercado de trabalho, tanto em termos de participação como de horas trabalhadas, como discutido, nomeadamente, em Vandelannoote e Verbist (2020) e Collado *et al.* (2017).

Vários artigos analisam as políticas de benefícios para crianças em diferentes países da União Europeia utilizando o EUROMOD (Salanauskaite e Verbist 2013, Avram e Militaru 2016 e Cantó *et al.* 2012) e alguns incluem Portugal (Immervoll *et al.* 2000 e Matsaganis *et al.* 2006). O país surge como tendo um nível baixo de benefícios com impactos relativamente limitados na distribuição do rendimento e na pobreza. Este artigo recorre às métricas propostas em Matsaganis *et al.* (2006) para aferir a eficiência e eficácia das transferências sociais. Para além de adaptar a análise à situação atual, o contributo deste estudo consiste na simulação do impacto de alterações paramétricas estilizadas às políticas existentes com custos orçamentais comparáveis, incluindo a discussão de alterações neutras no saldo orçamental (uma questão particularmente relevante considerando o elevado nível de dívida pública portuguesa) e dos incentivos gerados no mercado de trabalho.

A análise centra-se nos seguintes instrumentos de política: o Rendimento social de inserção (RSI), o Abono de família (AF) e a Dedução fiscal por dependente (DFD). Conclui-se que, para um custo orçamental de 0,1% do PIB, o reforço dos valores relativos aos dois primeiros escalões do abono é mais eficaz na redução da taxa de pobreza infantil, enquanto o aumento da componente do RSI relativa às crianças tem um maior impacto na redução da intensidade desta pobreza e na incidência da pobreza infantil extrema. Estimam-se impactos negativos destas reformas na oferta de trabalho, que são mais significativos no caso do RSI. Estes resultados devem ser analisados tendo em consideração a elevada participação feminina no mercado de trabalho em Portugal, a baixa prevalência de empregos a tempo parcial e a condicionalidade associada ao recebimento do RSI.

O artigo está organizado do seguinte modo. A secção 2 descreve brevemente a base de dados e os modelos utilizados nesta análise. A secção 3 apresenta um resumo dos indicadores de pobreza infantil em Portugal e analisa o poder de mitigação da pobreza dos instrumentos orçamentais selecionados (em termos de famílias tipificadas e para o conjunto efetivo de famílias). A secção 4 apresenta os impactos na pobreza infantil do reforço dos diferentes instrumentos, bem como uma possível reforma que permita financiar o aumento da despesa, e discute também incentivos potenciais gerados no mercado de trabalho. A secção 5 conclui.

2. Dados e modelos

De modo a avaliar o papel dos instrumentos orçamentais selecionados no apoio aos rendimentos das famílias e obter os efeitos diretos - excluindo reações dos indivíduos - das alterações de política de interesse, são utilizados o modelo de microsimulação EUROMOD (modelo i4.0+) e os dados do EU-SILC de 2020 para Portugal (que se referem ao ano de 2019 no que diz respeito às variáveis monetárias).

O EU-SILC é uma base de dados harmonizada disponibilizada pelo Eurostat, composta por dados seccionais e de painel, sobre o rendimento das famílias, a pobreza, a exclusão social e as condições de vida. Trata-se de um inquérito com observações anuais que recolhe informação detalhada, ao nível dos indivíduos e dos agregados familiares, sobre as várias componentes do rendimento - salários, contribuições sociais, impostos, pensões e outras prestações sociais - e sobre as suas condições de vida. Inclui também informação sobre as características demográficas e socioeconómicas dos indivíduos tais como o género, a idade, o estado civil e o número de filhos, o nível de escolaridade e a situação no mercado laboral, entre outras. Nesta análise utilizam-se os dados seccionais deste inquérito, o que corresponde a uma amostra representativa da população portuguesa composta por 27638 indivíduos, distribuídos por 11367 agregados familiares⁴.

O EUROMOD é uma calculadora estática que permite, utilizando os dados do EU-SILC, simular impostos diretos, contribuições e prestações sociais, de acordo com as regras de impostos e benefícios em vigor em cada um dos Estados Membros da União Europeia. Desta forma, o EUROMOD permite calcular o rendimento disponível dos indivíduos e dos agregados familiares e avaliar os efeitos de "primeira-ordem" (não-comportamentais) orçamentais, distributivos, sobre a pobreza e a desigualdade, de medidas ou reformas reais ou hipotéticas implementadas sobre o sistema de impostos e benefícios (para mais detalhes sobre o EUROMOD, ver Sutherland e Figari 2013). Neste contexto, a significância estatística dos resultados foi obtida através do EUROMOD a partir da informação disponível sobre o procedimento amostral dos dados do EU-SILC (para uma discussão dos efeitos da utilização de informação amostral limitada, ver Goedemé 2013).

O sistema de impostos e benefícios de 2021⁵ foi atualizado para o ano de 2022, de acordo com a evolução macroeconómica das variáveis monetárias, e com as principais modificações introduzidas pelo Orçamento de Estado de 2022 no sistema de impostos e benefícios⁶. O sistema de impostos e benefícios daqui resultante será considerado como o sistema "base" para efeitos de análise comparativa e para a implementação de cenários hipotéticos. As medidas de apoio ao rendimento implementadas no contexto da pandemia de Covid-19 e do choque energético não foram, pelo seu carácter temporário, implementadas no sistema "base", nem nos cenários hipotéticos que foram simulados.

Para obter uma análise mais abrangente, que considerasse também as reações dos indivíduos - efeitos de "segunda-ordem" - às alterações de política no mercado de trabalho, recorreremos ao EUROLAB. O EUROLAB é um modelo microeconómico que estima os efeitos de alterações de política sobre as margens intensiva (horas trabalhadas) e extensiva (participação) do mercado de trabalho, usando como estratégia

4. Para mais detalhes sobre o EU-SILC consultar <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>.

5. Este é o sistema de impostos e benefícios mais recente disponibilizado pelo EUROMOD.

6. Os resultados do processo de atualização das variáveis monetárias e os detalhes das alterações de política implementadas, que entraram progressivamente em vigor em 2022 e 2023, são apresentados no Apêndice A.

de identificação o rendimento disponível (proxy para o consumo) obtido através do EUROMOD para cada indivíduo. Resumidamente, o EUROLAB estima um conjunto de parâmetros de uma função de utilidade que depende do rendimento disponível e das horas trabalhadas, controlando pelas características sociodemográficas dos indivíduos, e compara a utilidade entre situações contrafactuais (combinações de horas disponíveis, situação laboral e sector ocupacional). Este modelo incorpora também informação sobre a elasticidade da procura de trabalho, o que permite obter efeitos de equilíbrio parcial, nomeadamente o novo salário de equilíbrio que emerge depois das alterações de política. Este modelo foi estimado utilizando o sistema de impostos e benefícios de 2019 do EUROMOD e os dados do EU-SILC de 2020 (para uma descrição completa deste modelo, ver Narazani *et al.* 2021).

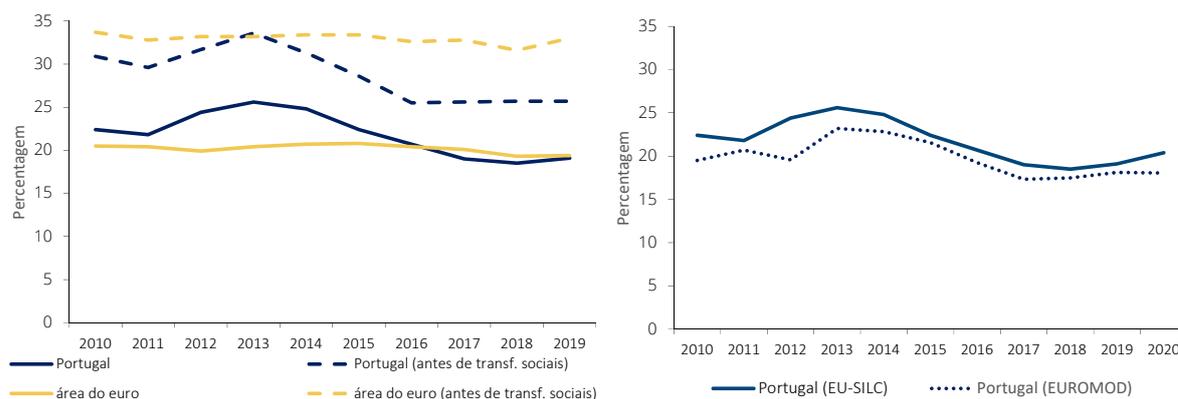
3. Panorama atual das políticas

3.1. Incidência da pobreza infantil e principais instrumentos de política

Em Portugal, as crianças enfrentam um risco de pobreza mais elevado que os adultos. No entanto, esta diferença tem vindo a reduzir-se desde 2014 (com exceção de 2020) e, recentemente, este indicador aproximou-se da média da área do euro, quer para as crianças (Gráfico 1A), quer para os adultos. A taxa de pobreza calculada no EUROMOD é mais baixa, uma vez que, para a maior parte das suas simulações, assume que todos os indivíduos elegíveis para receber prestações efetivamente as recebem, tal como se explica em Rodrigues *et al.* (2021). No entanto, esta subestimação da taxa de pobreza é relativamente reduzida, principalmente nos anos recentes (Gráfico 1B).

Do total dos agregados familiares com crianças em Portugal, 30% são compostos por dois adultos e uma criança, uma proporção similar é composta por três ou mais adultos com crianças, 25% por dois adultos com duas crianças, 11% por um adulto com crianças e 3% por dois adultos com três ou mais crianças. A pobreza infantil apresenta uma especial prevalência nestes últimos dois tipos de famílias, atingindo uma taxa de 30%. O impacto das prestações sociais na mitigação da pobreza infantil parece ser reduzido quando comparado com a média dos países da área do euro, como se mostra no Gráfico 1A, que compara a taxa de pobreza infantil antes e depois de prestações sociais (excluindo pensões), e também em Leventi *et al.* (2021) através de medidas alternativas.

No sistema de impostos e benefícios português identificam-se os três principais instrumentos de política que afetam as famílias com crianças e que visam apoiar os seus rendimentos: o RSI e o AF, do lado das prestações sociais, e a DFD, do lado dos impostos. O RSI é uma prestação social criada com o objetivo de mitigar situações de pobreza extrema e exclusão social das famílias de rendimentos muito baixos de modo a garantir um rendimento mínimo. É uma prestação complementar, uma vez que o seu montante é calculado como a diferença entre os rendimentos da família e o rendimento mínimo de referência, tendo em conta o número de crianças do agregado familiar, entre outras características. O AF é uma prestação social atribuída por cada criança, cujo montante está dependente da sua idade e do rendimento da sua família, definido



(A) Efeito das transferências sociais exceto pensões (B) EU-SILC e simulações EUROMOD

GRÁFICO 1: Taxas de risco de pobreza infantil em Portugal e na área do euro

Fontes: INE, Eurostat e cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

Nota: O ano refere-se ao período a que reportam os rendimentos e não ao ano em que o inquérito foi realizado.

em quatro escalões. Esta prestação prevê um suplemento para as famílias numerosas com crianças pequenas e para famílias monoparentais e foi recentemente reforçada com a fixação de um montante mínimo atribuído a crianças cujo rendimento familiar se situe abaixo de um limiar considerado de pobreza extrema. A DFD consiste num crédito fiscal atribuído em sede de IRS, deduzido à coleta deste imposto e cujo montante depende da idade e do número das crianças do agregado familiar considerado para efeitos fiscais. O Complemento Garantia para a Infância (CGI) foi criado de modo a garantir um montante mínimo por criança entre o abono e a DFD, funcionando como um crédito fiscal reembolsável para os beneficiários do abono⁷. O RSI distingue-se dos restantes instrumentos atrás mencionados pelo facto de estar condicionado à assinatura pelos beneficiários de contratos de inserção social, que incluem medidas de ativação laboral (ver Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) (2019), para uma discussão sobre diferentes tipos de medidas de inserção social). Além disso, todas as crianças têm de frequentar a escola.

Neste estudo não se consideram os custos administrativos dos instrumentos de política atrás descritos, apesar de as prestações condicionais ao cumprimento de determinados requisitos apresentarem custos administrativos mais elevados⁸. As prestações com condições de recursos mais estritas enfrentam ainda problemas de

7. Por simplicidade, nesta secção o CGI foi adicionado ao AF. A sua implementação no EUROMOD teve em consideração a informação disponível em setembro de 2022, estando ainda por regulamentar alguns aspetos deste complemento.

8. Por exemplo, de acordo com Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) (2019), cerca de 10% da despesa com o RSI decorre dos protocolos estabelecidos com instituições que visam promover a inclusão social.

abrangência, na medida em que, por questões relacionadas com a falta de informação e com o estigma social, uma parte dos indivíduos elegíveis não as recebe. Dos três instrumentos considerados neste estudo, apenas a simulação do RSI é ligeiramente corrigida no EUROMOD para refletir o facto de que apenas uma parte dos indivíduos elegíveis recebe esta prestação (Rodrigues *et al.* 2021).

3.2. *Simulação do rendimento disponível de agregados familiares tipificados*

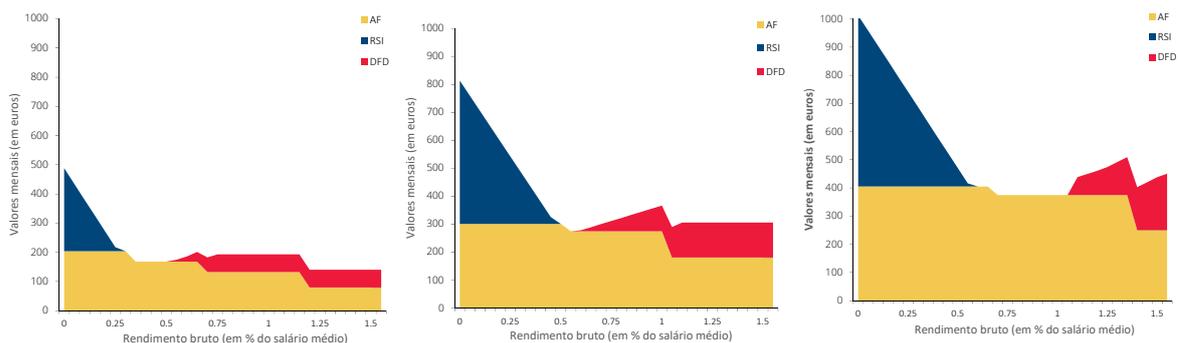
Para ilustrar o modo como os três instrumentos identificados variam com o salário, foi gerado um conjunto de famílias-tipo⁹. Estas famílias incluem agregados monoparentais com um filho, casais com um trabalhador e duas crianças e casais com dois trabalhadores e três crianças. Cada uma destas famílias-tipo é repartida em duas tipologias, uma que considera crianças mais novas, e outra com jovens, de modo a evidenciar a dependência dos valores do abono de família e, em menor medida, da dedução fiscal, da idade das crianças.

Analisando estes casos muito estilizados, o RSI decresce rapidamente à medida que o salário aumenta (80% do salário líquido de contribuições sociais é considerado no rendimento de referência), enquanto o abono apresenta várias descontinuidades, em que um aumento pequeno do salário origina, no topo de cada escalão de rendimento, uma redução abrupta no benefício recebido. A dedução fiscal por dependente - medida pela diferença entre o IRS simulado sem esta dedução e após a sua inclusão - apenas beneficia as famílias-tipo que recebem acima do salário mínimo (cerca de 50% do salário médio, que em Portugal se situou, em 2021, em aproximadamente 1500 euros por mês) e é crescente com o salário até a um limite a partir do qual se mantém fixa (Gráfico 2).

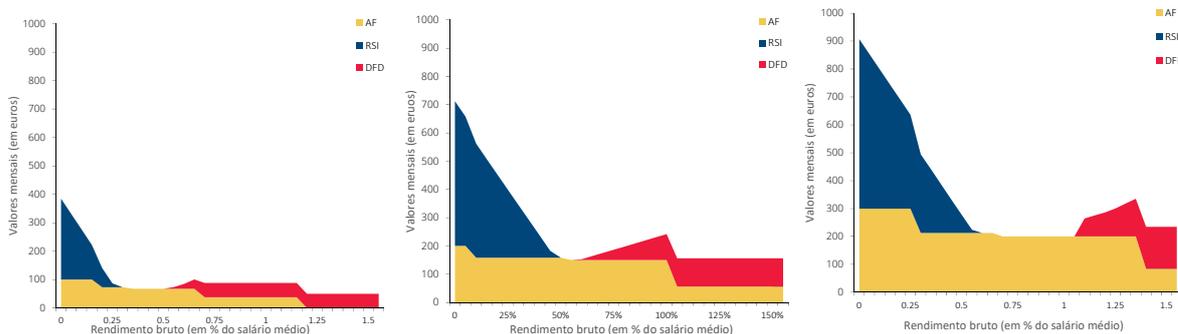
As transferências sociais para crianças pequenas são consideravelmente mais elevadas do que as dirigidas às crianças mais velhas, o que pode ser justificado pela literatura que defende que o investimento parental durante a primeira infância é fundamental na formação das competências pessoais (Cunha e Heckman 2008) e pelo maior peso dos custos para os pais com apoio à infância antes do início da escolaridade obrigatória. Em termos do papel das políticas na redução da intensidade da pobreza, tal como aferida neste artigo, a existência de diferentes montantes segundo a idade é menos eficiente, na medida em que todas as crianças até aos 14 anos têm o mesmo peso no cálculo do rendimento disponível por adulto equivalente.

Considerando apenas as famílias-tipo com crianças pequenas, o Gráfico 3 ilustra o impacto dos diferentes instrumentos orçamentais, mostrando como estes explicam a diferença entre o salário bruto e o rendimento disponível. Dado que o valor do abono não é considerado para efeitos de comparação com o rendimento de referência do RSI, as famílias com filhos e rendimentos muito baixos acumulam os dois benefícios. Contudo, estes benefícios não são suficientes para elevar os rendimentos destas famílias acima da

9. Estas simulações foram realizadas utilizando a *hypothetical household tool* do EUROMOD descrita em Hufkens *et al.* (2019) e assumem que os agregados pagam uma renda mensal de 250 euros e que todas as crianças frequentam a escola.



(A) monoparental e 1 criança de 2 anos (B) casal com 1 trabalhador e 2 crianças de 2 e 5 anos (C) casal com dois trabalhadores e 3 crianças de 2, 5 e 7 anos



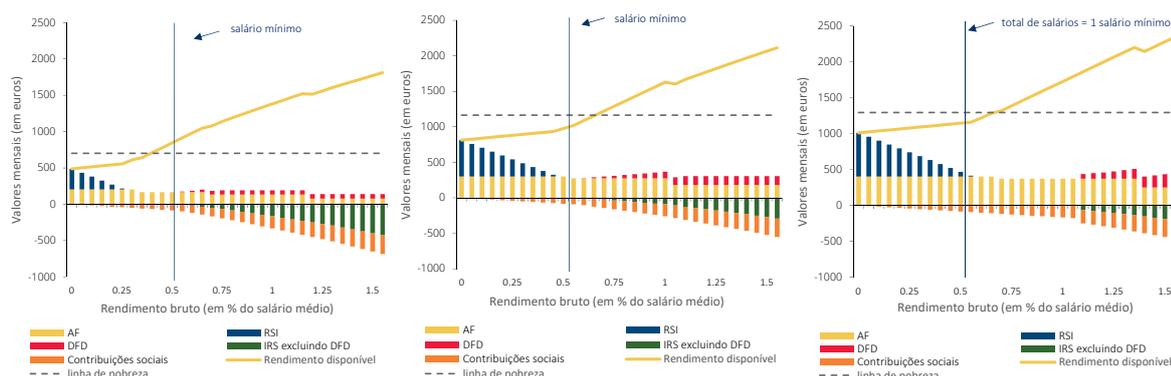
(D) monoparental e 1 criança de 7 anos (E) casal com 1 trabalhador e 2 crianças de 7 e 13 anos (F) casal com dois trabalhadores e 3 crianças de 7, 9 e 13 anos

GRÁFICO 2: Valor dos benefícios infantis segundo o rendimento bruto em % do salário médio (em euros por mês)

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.
 Notas: Simulações realizadas aumentando progressivamente o salário bruto em 5 pp. Para os casais com dois trabalhadores, o eixo horizontal considera a soma dos seus salários (e não a sua média).

linha de pobreza. Para as famílias-tipo com mais de uma criança, mesmo um salário mínimo é insuficiente para ultrapassar a linha de pobreza.

Por fim, é importante referir que, dada a ligação entre os escalões de rendimento e o montante do abono, alguns aumentos do salário bruto originam uma redução do rendimento disponível. Ainda que a redução seja pequena, um aumento limitado da complexidade no desenho deste instrumento, que permitisse evitar este problema, aumentaria a sua equidade.



(A) monoparental e 1 criança de 2 anos (B) casal com 1 trabalhador e 2 crianças de 2 e 5 anos (C) casal com dois trabalhadores e 3 crianças de 2, 5 e 7 anos

GRÁFICO 3: Rendimento disponível (e as suas componentes não salariais) por salário bruto (em % do salário médio) (em euros por mês)

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

Notas: O rendimento disponível não se encontra definido em termos de rendimento por adulto equivalente. Simulações realizadas aumentando progressivamente o salário bruto em 5 pp. Para os casais com dois trabalhadores, o eixo horizontal considera a soma dos seus salários (e não a sua média).

3.3. O impacto dos instrumentos de política na mitigação da pobreza infantil

Nesta secção quantifica-se a capacidade dos instrumentos de política seleccionados - RSI, AF e DFD - para reduzir a pobreza infantil em 2022. Em conjunto, estes três instrumentos têm um custo orçamental de cerca de 2000 milhões de euros, representando 0,87% do PIB português projetado para 2022¹⁰. De acordo com as simulações do EUROMOD, o RSI é claramente o instrumento com o custo orçamental mais baixo, representando 0,1% do PIB¹¹, enquanto o AF e a DFD, tal como simulados no EUROMOD têm um peso de cerca de 0,4% do PIB cada, muito próximo do reportado nas estatísticas para 2021, no caso do AF, e para 2020, no caso da DFD. Na ausência destes três instrumentos, a taxa de pobreza infantil aumentaria em 7,4 pp, de 15,8% para 23,2%, e o hiato de pobreza infantil alargar-se-ia em 3,8 pp, de 3,9% para 7,8% (Gráfico 4A). Nesta situação, também a taxa de pobreza para toda a população sofreria um aumento, de 17% para 19,7%, ainda que menor que o da taxa de pobreza infantil, e a distribuição do rendimento tornar-se-ia mais desigual (com o índice de Gini a crescer 0,013 pp).

Quando considerados individualmente, observa-se que cada um dos instrumentos de política contribui de forma diferenciada para mitigar a pobreza infantil (Gráfico 4A). O AF destaca-se como o instrumento que causaria um maior aumento, quer na

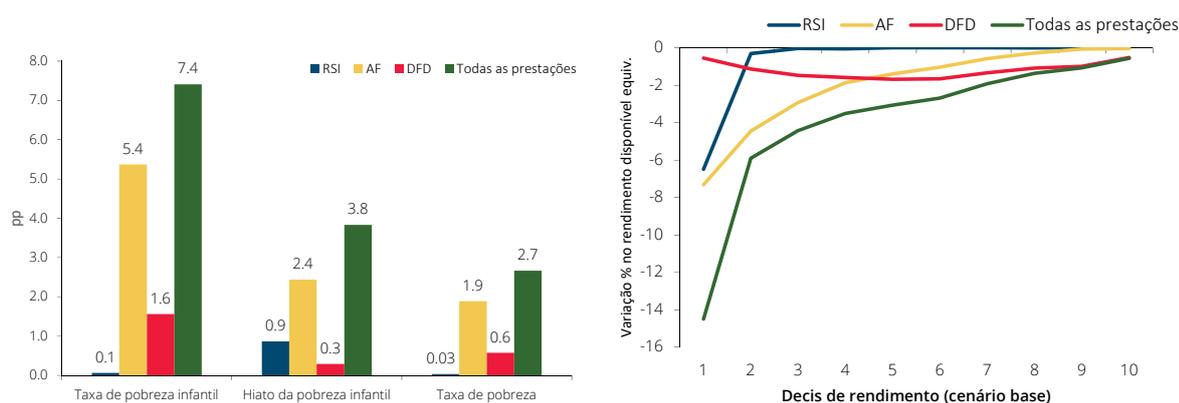
10. Projeção do Banco de Portugal em junho de 2022.

11. De acordo com a execução orçamental de 2021 e incluindo a despesa com os protocolos que visam promover a inserção social, que não é considerada nas simulações do EUROMOD, esta percentagem chega a 0,18%.

taxa de pobreza infantil, quer no hiato da pobreza¹², se fosse eliminado. Este resultado parece ser consistente com o objetivo principal do abono, a sua população-alvo (famílias com crianças, majorando o benefício para as famílias numerosas e monoparentais), a sua dotação orçamental (mais elevada em comparação com o RSI, assumindo-se que todos as famílias elegíveis recebem a prestação) e com a natureza progressiva desta prestação (concentrando os montantes mais elevados do abono em famílias pobres e descontinuando-o para as famílias mais ricas). Já o RSI apresenta uma natureza residual em termos do seu custo orçamental e peso no PIB, contribuindo para um baixo impacto na redução da incidência da pobreza infantil. Assim, na ausência do RSI, a taxa de pobreza infantil apenas aumentaria em 0,1 pp, enquanto que a eliminação da DFD elevaria esta taxa em 1,6 pp. Estes resultados parecem ser consistentes com a dimensão da dotação orçamental de cada instrumento e com as características do seu desenho (a DFD apresenta uma dotação orçamental quatro vezes superior à do RSI e beneficia apenas as famílias com crianças). No entanto, enquanto prestação complementar aos rendimentos auferidos pelo agregado familiar, o RSI apresenta um melhor desempenho na redução do hiato da pobreza infantil: se esta prestação não existisse, a distância média para linha da pobreza alargar-se-ia 22%, aumentando assim a intensidade da pobreza. Além disso, o RSI ganha também maior relevância quando se considera uma linha de pobreza mais baixa, como a que se define como 40% do rendimento por adulto equivalente mediano. Nesse caso, os impactos da eliminação do RSI ganham importância, face aos impactos dos restantes instrumentos (ver Apêndice B.2). Concluiu-se, assim, que o RSI é mais direcionado para reduzir o risco de pobreza extrema, no entanto, o rendimento mínimo de referência que lhe subjaz é claramente insuficiente para retirar as famílias da pobreza.

Em termos distributivos, o impacto de eliminar todos os instrumentos de política considerados é negativo ao longo de toda a distribuição do rendimento, como se observa no Gráfico 4B. No entanto, este impacto negativo vai-se desvanecendo ao longo da distribuição, registando-se uma quebra de rendimento de cerca de 14,5% para os indivíduos no primeiro decil, 6% no segundo e um impacto quase nulo no último. Como esperado, a eliminação do RSI deteriora claramente a situação dos indivíduos que se encontram no primeiro decil (onde se encontra também a grande maioria dos seus beneficiários), enquanto a eliminação do AF tem um impacto negativo que se estende ao longo da distribuição (persiste até ao nono decil, mas numa tendência decrescente). Enquanto crédito fiscal, a DFD apenas afeta os contribuintes do IRS e, por isso, o impacto negativo da sua eliminação apenas surge a partir do segundo decil de rendimento, sendo assim mais relevante para os decis que se situam no centro da distribuição de rendimento.

12. Neste estudo, considera-se o hiato da pobreza médio normalizado - um dos indicadores propostos por Foster, Greer and Thorbecke (FGT) - calculado como a distância do rendimento por adulto equivalente de todos os indivíduos relativamente à linha da pobreza e assumindo uma distância nula para os indivíduos cujo rendimento se encontra acima daquela. Note-se que esta medida difere da mais usada para medir o hiato da pobreza, que é calculada como a distância entre o rendimento por adulto equivalente mediano dos indivíduos classificados como pobres e a linha da pobreza, expressa em percentagem desta.



(A) Efeito nos indicadores de pobreza

(B) Efeito por decil de rendimento

GRÁFICO 4: Efeitos da eliminação do RSI, AF e DFD

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

Notas: Os agregados são distribuídos pelos decis tendo em consideração o seu rendimento disponível por adulto equivalente no cenário base. Os indicadores foram estimados tendo por referência uma linha de pobreza ancorada no cenário base. O hiato de pobreza é baseado no FGT(1), o hiato de pobreza infantil médio normalizado.

De modo a aprofundar a análise sobre a capacidade dos instrumentos de política (ou reformas) para reduzir a pobreza, avaliam-se também três indicadores desenvolvidos em Matsaganis *et al.* 2006: i) a eficiência vertical da despesa (EVD), que mede a proporção do rendimento adicional recebido por famílias com crianças que se situavam abaixo da linha de pobreza no período pré-reforma; ii) a eficiência na redução da pobreza (ERP), que mede a proporção do rendimento adicional que permite levar as famílias pobres com crianças até à linha de pobreza; iii) a eficácia sobre a intensidade da pobreza (EIP), que mede a proporção da distância inicial das famílias pobres com crianças à linha de pobreza que é reduzida com a reforma. Todas estas medidas estão baseadas numa linha de pobreza ancorada ao sistema base e são calculadas a partir do rendimento disponível por adulto equivalente. A EIP é uma medida de eficácia, uma vez que traduz a magnitude da redução da intensidade da pobreza, independentemente do custo orçamental da reforma. A EVD e a ERP são medidas de eficiência, dado que quantificam a proporção de rendimento adicional usada para reduzir a pobreza. Neste contexto, a ERP é uma medida de eficiência mais estrita que a EVD, uma vez que penaliza a despesa adicional que é canalizada para as famílias abaixo da linha de pobreza (no período pré-reforma) e que as leva para além deste limiar.

Para aplicar estas medidas de eficiência e eficácia a esta análise, assume-se agora que se introduzem os três instrumentos de política num sistema onde estes estão ausentes (mantendo a linha de pobreza ancorada ao sistema base). O Quadro 1 apresenta os resultados para estes indicadores revelando um impacto positivo mais forte do RSI na redução da pobreza. O RSI é canalizado, na sua quase totalidade, para famílias que se encontravam em situação de pobreza na sua ausência, enquanto que o AF e a DFD apenas canalizam, respetivamente, 46% e 6% da sua dotação orçamental para estas famílias. Além disso, 97% desse rendimento é usado, no contexto do RSI, para

levar as famílias até à linha de pobreza. O RSI emerge assim como o instrumento mais direcionado para mitigar a incidência da pobreza. O AF é, no entanto, o instrumento mais efetivo na redução do hiato da pobreza das famílias com crianças, reduzindo esta distância em cerca de 33%, enquanto o RSI conduz a uma redução de apenas 15% e a DFD de 7%. Note-se ainda que estes resultados surgem num quadro em que o AF e a DFD têm um custo orçamental que corresponde a mais do dobro da despesa com o RSI. No seu conjunto, estes três instrumentos de política conseguem reduzir em 44% o hiato da pobreza nas famílias com crianças. Estes resultados são robustos a alterações à escala de equivalência da OCDE e a uma linha de pobreza mais baixa, como se pode observar no Apêndice B.

Acrónimo	Descrição	RSI	AF	DFD	Todas
EVD	% de rendimento adicional canalizado para famílias previamente pobres	99%	46%	6%	33%
ERP	% de rendimento adicional utilizada para atingir (não ultrapassar) a linha de pobreza	97%	39%	5%	28%
EIP	% de redução do hiato de pobreza das famílias com filhos	15%	33%	7%	44%

QUADRO 1. Eficiência e eficácia do RSI, AF e DFD

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

Nota: Os indicadores foram estimados tendo por referência uma linha de pobreza ancorada no cenário base.

4. Impacto do reforço dos instrumentos de política existentes

4.1. Efeitos na pobreza infantil

Tendo em consideração os objetivos ambiciosos estabelecidos na estratégia nacional de combate à pobreza para 2021-2030, é importante aferir em que medida os três instrumentos orçamentais em análise poderiam contribuir para atingir estes objetivos. Neste sentido foi efetuado um exercício mecânico que consistiu em implementar reformas que, para cada um dos instrumentos, alteram os parâmetros mais diretamente relacionados com as famílias com filhos e rendimentos mais baixos. A alteração paramétrica é efetuada de modo a que o custo orçamental para o Estado seja, em cada uma das simulações, equivalente a 0,1% do PIB. No caso do RSI, a componente relacionada com as crianças foi aumentada de 94,83€ para 239,64€ por mês. No AF, todos os montantes relativos ao primeiro e segundo escalão foram multiplicados por 1,4. Finalmente, o montante mínimo por criança considerado no CGI foi aumentado de 600€ para 1316,64€ por ano (cada beneficiário do abono de família, receberia este montante por criança, na soma do complemento e do abono). Estes cenários são puramente mecânicos, e criados apenas para discutir os impactos de um reforço automático de cada política. No seu desenho não houve qualquer intenção de assegurar a equidade entre

diferentes tipologias de famílias¹³, uma questão que teria obviamente de ser considerada pelo decisor político.

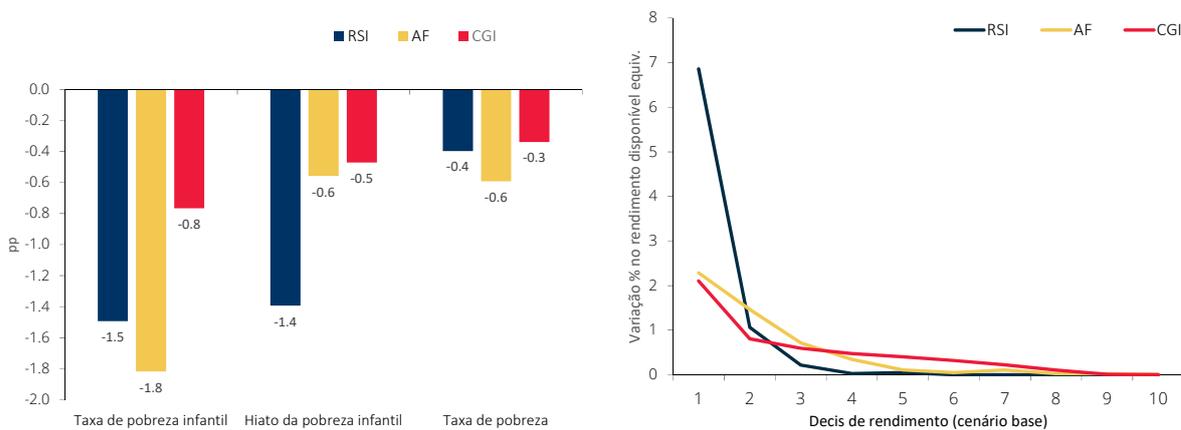
No que respeita à incidência da pobreza todos os instrumentos, quando reforçados, reduzem este indicador, sendo o abono o mais eficaz, na medida em que a taxa de risco de pobreza infantil diminui 1,8 pp. O abono é também a opção com maior impacto na incidência da pobreza da população em geral. Contudo, relativamente à intensidade da pobreza o RSI tem um impacto bastante maior, promovendo uma redução do hiato da pobreza das famílias com crianças que é duas vezes a que resulta do reforço do abono (Gráfico 5A). Embora estatisticamente significativos, os efeitos estimados na taxa de pobreza infantil são pequenos face aos objetivos de médio prazo definidos na estratégia nacional. No entanto, se compararmos com os impactos globais de cada instrumento apresentados na secção anterior, fica claro que estes reforços potenciam substancialmente o papel dos instrumentos orçamentais em questão no combate à pobreza infantil.

Os impactos do reforço do RSI estão concentrados em rendimentos muito baixos, aumentando o rendimento por adulto equivalente no primeiro decil em 7%, o que é consistente com o facto de esta alteração de política ser particularmente eficaz na redução da intensidade da pobreza. Apesar de terem igualmente um efeito relativamente maior no primeiro decil, o reforço do abono e do complemento têm um impacto que se estende, respetivamente, até ao quarto e sétimo decil. No caso do complemento, é importante ter em consideração que o mesmo não tem impacto nos decis mais elevados, porque se assume que apenas as famílias que reúnem as condições para receber abono de família são elegíveis (Gráfico 5B).

As medidas de eficiência apresentadas na secção anterior são aplicadas ao reforço dos instrumentos, sendo claro que o RSI é a medida mais direcionada, dado que 88% do rendimento adicional é canalizado para famílias que, antes do reforço da medida, se encontravam em risco de pobreza e 84% da despesa adicional era estritamente necessária para aproximar estes agregados da linha de pobreza. O RSI é ainda a medida que leva a uma maior redução do hiato da pobreza das famílias com crianças (-28%). Apenas metade do reforço do abono e um terço do reforço do complemento é canalizado para famílias em risco de pobreza e estas alterações conduzem a reduções do hiato de pobreza das famílias com crianças de, respetivamente, 12% e 11% (Quadro 2).

As principais conclusões são robustas à utilização de uma escala de equivalência que considera menores economias de escala, conduzindo a medidas de eficiência ligeiramente mais elevados (Apêndice B.1.). Utilizando uma linha de pobreza mais baixa (40% do rendimento disponível por adulto equivalente), o RSI torna-se a política mais eficaz na redução, não apenas da intensidade da pobreza, mas também da sua incidência, reduzindo a taxa de pobreza de 5% para 1,5%. A eficiência das políticas é em geral menor, mas a posição relativa das mesmas mantém-se, sendo o RSI a política mais eficiente e mais eficaz na redução da pobreza infantil (Apêndice B.2).

13. Por exemplo, a componente associada às crianças no RSI é aumentada nesta simulação acima da correspondente ao primeiro adulto do agregado.



(A) Efeito nos indicadores de pobreza

(B) Efeito por decil de rendimento

GRÁFICO 5: Efeitos do reforço dos instrumentos em 0,1% do PIB

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.
 Notas: Os agregados são distribuídos pelos decis tendo em consideração o seu rendimento disponível por adulto equivalente no cenário base. Os indicadores foram estimados tendo por referência uma linha de pobreza ancorada no cenário base. O desvio do hiato de pobreza é baseado no FGT(1), o hiato de pobreza infantil médio normalizado. Os efeitos apresentados não são lineares consoante o custo da reforma, na medida em que um aumento deste custo não gerará uma alteração proporcional nos efeitos apresentados.

Acrónimo	Descrição	RSI	AF	CGI
EVD	% de rendimento adicional canalizado para famílias previamente pobres	88%	47%	33%
ERP	% de rendimento adicional utilizada para atingir (não ultrapassar) a linha de pobreza	84%	45%	32%
EIP	% de redução do hiato de pobreza das famílias com filhos	28%	12%	11%

QUADRO 2. Eficácia e eficiência das diferentes alterações de política

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.
 Nota: Os cálculos consideram uma linha de pobreza ancorada no cenário base e o rendimento disponível por adulto equivalente.

4.2. Um cenário de neutralidade orçamental

Todas as simulações apresentadas na secção anterior têm o mesmo custo orçamental. Tendo em consideração a pressão sobre a despesa pública em diferentes áreas governamentais e a necessidade de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas, é importante discutir os impactos de um cenário neutro em termos de saldo orçamental. Nestes cenários, os efeitos diretos negativos nas contas públicas são totalmente compensados por uma medida alternativa de pendor contracionista. Existem múltiplas maneiras de assegurar a neutralidade orçamental, tendo-se optado por simular a alteração das taxas nos escalões médios e elevados do IRS, como ilustração do potencial impacto distributivo de uma reforma neutral. Esta escolha esteve relacionada essencialmente com a facilidade de implementação no EUROMOD e por não afetar os agregados na parte inicial da distribuição de rendimento.

De modo a atingir um aumento da receita de cerca de 0,1%, seria necessário multiplicar as taxas marginais do IRS a partir do terceiro escalão por 1,02. Por exemplo,

a taxa máxima de IRS passaria de 48% para 49%. Este aumento iria fundamentalmente penalizar os rendimentos dos agregados familiares a partir do oitavo decil, reduzindo o rendimento disponível por adulto equivalente no décimo decil em 0,7% (Gráfico 6).

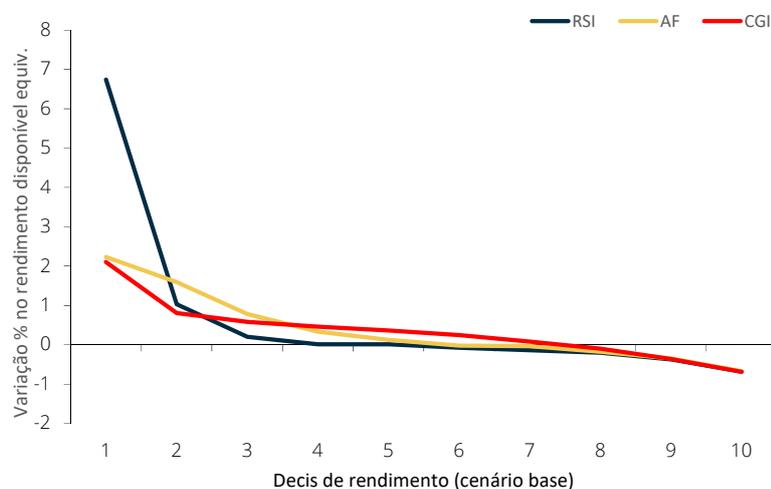


GRÁFICO 6: Efeitos distributivos de assegurar a neutralidade orçamental através da tributação do rendimento das famílias

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

Notas: Os cálculos consideram uma linha de pobreza ancorada no cenário base e o rendimento disponível por adulto equivalente.

4.3. Efeitos sobre o mercado de trabalho

No contexto do reforço da generosidade dos instrumentos de política considerado nesta secção, torna-se importante investigar também os incentivos produzidos potencialmente no mercado de trabalho, quer em termos de participação, quer em termos de horas trabalhadas¹⁴. Os quadros 3 e 4 apresentam os efeitos do reforço do RSI, do AF e do CGI, nas margens intensiva (horas trabalhadas) e extensiva (participação) do mercado de trabalho para trabalhadores por conta de outrem com crianças, de acordo com características como o género, o tipo de agregado familiar e por quintis da distribuição de rendimento.

Como esperado, o aumento da generosidade das transferências tem, em geral, um efeito negativo na oferta de trabalho, reduzindo as horas trabalhadas e desincentivando a participação. No entanto, estes desincentivos potenciais parecem ter uma magnitude reduzida no caso do AF e do CGI. No caso do RSI, concentram-se sobretudo em famílias monoparentais e nos primeiros quintis de rendimento.

O reforço do rendimento mínimo parece ser assim a alteração de política que gera maiores desincentivos, que se refletem principalmente em famílias compostas por mães

14. A avaliação dos incentivos laborais gerados no cenário em que se eliminam os três instrumentos de política não foi incluída neste estudo, uma vez que estes instrumentos foram criados com objetivos de cariz social, em que a integração no mercado de trabalho é apenas uma dimensão, produzindo efeitos no longo prazo e mais difíceis de quantificar.

solteiras, que reduzem a sua oferta de horas de trabalho em 4,5% e a sua participação no mercado de trabalho em 4,9%. Os efeitos potenciais gerados pelo reforço do AF e do CGI parecem ser mais modestos - menos de 1% de redução nas horas de trabalho e na participação.

		Pais				Mães			
		Cenário base	var. face ao cenário base			Cenário base	var. face ao cenário base		
			RSI	AF	CGI		RSI	AF	CGI
Horas trabalhadas	em casal	37.7	-1.3%	-0.3%	-0.2%	31.1	-1.0%	-0.4%	-0.3%
	solteiro(a)	39.9	-3.2%	-0.6%	0.0%	34.9	-4.5%	-0.4%	-0.5%
Participação	em casal	0.95	-1.4%	-0.3%	-0.2%	0.9	-1.4%	-0.4%	-0.3%
	solteiro(a)	0.88	-4.0%	-0.6%	0.0%	0.9	-4.9%	-0.2%	-0.4%

QUADRO 3. Alterações na oferta de trabalho dos pais trabalhadores por conta de outrem por género e tipo de agregado

Fonte: Estimativas das autoras com base no EUROLAB.

Nota: As crianças estão definidas como os filhos de uma unidade de decisão e são menores de 18 anos ou, se maiores, frequentam o sistema de ensino.

Em termos distributivos, os desincentivos potenciais mais elevados concentram-se no primeiro e no segundo quintis da distribuição de rendimento e, mais uma vez, correspondem ao reforço do RSI, sendo assim consistentes com a população alvo desta prestação. Tal como estimado para o caso agregado, a magnitude destes desincentivos é mais reduzida no caso do aumento do abono e do complemento. No entanto, estes efeitos negativos persistem ao longo da distribuição de rendimento, sendo mais elevados nos dois primeiros quintis, dado que o incremento destas transferências pretendia atingir as famílias mais pobres.

		Homens				Mulheres			
		Cenário base	var. face ao cenário base			Cenário base	var. face ao cenário base		
			RSI	AF	DFD		RSI	AF	DFD
Horas trabalhadas	Quintis								
	1	30.9	-4.0%	-0.7%	-0.3%	30.7	-2.7%	-0.2%	-0.3%
	2	34.0	-0.9%	-0.3%	-0.2%	33.4	-3.8%	-0.3%	-0.3%
	3	36.6	-0.1%	-0.1%	-0.1%	35.3	-1.8%	-0.1%	-0.2%
	4	38.7	0.0%	0.0%	-0.1%	36.6	-1.3%	-0.2%	-0.2%
5	40.7	0.0%	0.0%	0.0%	36.4	-0.1%	0.0%	-0.1%	
Participação	1	0.83	-4.2%	-0.6%	-0.3%	0.78	-3.7%	-0.1%	-0.2%
	2	0.91	-0.8%	-0.3%	-0.2%	0.85	-3.4%	-0.3%	-0.2%
	3	0.92	-0.1%	-0.1%	-0.1%	0.90	-1.6%	0.0%	-0.2%
	4	0.94	0.0%	0.0%	0.0%	0.89	-1.1%	-0.1%	-0.1%
	5	0.94	0.0%	0.0%	0.0%	0.87	-0.1%	0.0%	-0.1%

QUADRO 4. Alterações na oferta de trabalho dos trabalhadores por conta de outrem por género e quintil de rendimento

Fonte: Estimativas das autoras com base no EUROLAB.

Nota: Os quintis de rendimento foram construídos de acordo com o rendimento disponível por adulto equivalente no cenário base.

Em equilíbrio, considerando não apenas a oferta de trabalho mas também a procura (com uma elasticidade de 0,5 face ao salário), os efeitos negativos sobre o emprego

agregado são suavizados em todos os cenários considerados, tal como se observa no Quadro 5. Assim, em equilíbrio, o impacto mais importante sobre o emprego agregado é causado via reforço do RSI, diminuindo 0,18%, o que corresponde a um aumento do salário de equilíbrio de 0,37%. Nesta situação, os inativos¹⁵ aumentariam cerca de 1,5% (1,8% se apenas a oferta de trabalho for considerada).

	Efeitos oferta de trabalho			Efeitos - equilíbrio		
	RSI	AF	CGI	RSI	AF	CGI
Emprego	-0.23%	0.06%	0.02%	-0.18%	0.05%	0.05%
Inatividade	1.83%	-0.45%	-0.26%	1.46%	-0.36%	-0.36%
Salários	-	-	-	0.37%	-0.09%	-0.09%

QUADRO 5. Alterações no emprego, inatividade e salários

Fonte: Estimativas das autoras com base no EUROLAB.

Nota: Para garantir maior rapidez nos cálculos efetuados, os efeitos agregados apresentados neste quadro foram estimados utilizando como mecanismo de identificação uma função fiscal simplificada que não tem em consideração todos os detalhes incluídos no EUROMOD. Os efeitos de equilíbrio resultam de se considerar as alterações na oferta de trabalho, assim como a resposta da procura de trabalho a estas alterações, para todos os trabalhadores por conta de outrem.

Estes resultados devem ser interpretados com cautela, uma vez que não consideram a "qualidade" do fator trabalho na análise, ou seja, as qualificações dos trabalhadores e a sua empregabilidade. Note-se que, no caso dos beneficiários do RSI, cerca de metade não completaram o primeiro ciclo do ensino básico (Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) 2019), o que constitui um desafio à sua integração laboral. Este modelo também não considera o facto de uma parte significativa dos beneficiários do RSI terem nos seus contratos de inserção medidas direcionadas para a ativação laboral.

5. Conclusão

O combate à pobreza infantil tem estado em destaque na agenda política em Portugal nos últimos anos. Este estudo tem como objetivo contribuir para informar o debate público sobre o papel desempenhado pelas prestações sociais às famílias na mitigação da pobreza infantil, tendo em conta o seu custo orçamental, a sua eficiência e eficácia e os incentivos gerados no mercado de trabalho.

Neste sentido, analisam-se alguns aspetos relevantes do desenho destes instrumentos de política, em particular a forma como os montantes das prestações recebidas dependem da composição do agregado familiar, da idade das crianças e dos rendimentos das famílias. Nesta análise destacam-se dois resultados importantes: as discontinuidades dos montantes pagos nos limites dos escalões de rendimento definidos para atribuição do abono e a significativa diferença nos valores dos benefícios consoante a idade das crianças. As discontinuidades podem ser suavizadas através de uma reforma fiscal neutral que reduza progressivamente o benefício na vizinhança

15. Neste contexto, a alternativa da inatividade inclui, quer o desemprego voluntário, quer o involuntário.

dos limites dos escalões de rendimento. Esta solução aumentaria a equidade desta prestação, apesar de introduzir alguma complexidade adicional no seu desenho. No caso da dependência dos valores do abono da idade das crianças, a convergência das prestações atribuídas a crianças mais velhas para os montantes dos benefícios atribuídos às mais novas poderá aumentar a eficiência destes instrumentos na redução da pobreza infantil. A recente decisão de alargar progressivamente a gratuitidade dos cuidados à primeira infância, especialmente se acompanhada de uma maior oferta destes serviços, aproximará estas despesas às da educação pública obrigatória, justificando desta forma a existência de prestações semelhantes independentemente da idade das crianças.

Entre os instrumentos de política analisados nos diferentes cenários, o RSI destaca-se como o mais eficiente para mitigar a pobreza infantil. Em particular, para um mesmo custo orçamental, é o instrumento melhor direcionado à população alvo - famílias pobres - e o que mais reduz a intensidade da pobreza. No entanto, esta prestação é a que menor dotação orçamental recebe, quando comparada com o abono e a dedução por filho, o que limita a sua capacidade para aliviar a pobreza infantil. Por outro lado, o RSI é o instrumento que pode potencialmente gerar mais desincentivos no mercado de trabalho, o que poderá beneficiar comparativamente a eficiência de outras prestações alternativas como o AF. Os desincentivos gerados pelo RSI poderão estar sobrestimados nesta análise, que não considera os efeitos dos programas de inserção que poderiam ser inclusivamente reforçados na sua componente de ativação laboral num contexto de aumento significativo da dotação desta prestação.

Na comparação entre estes instrumentos de política, é também relevante ter em conta se efetivamente as prestações sociais chegam aos indivíduos elegíveis, dado que condições de elegibilidade mais estritas, como as estabelecidas para ter acesso ao RSI, podem comprometer a cobertura da população-alvo. Este facto poderá favorecer a via do papel do abono para mitigar a pobreza, principalmente num contexto em que se discute a atribuição automática desta prestação social.

A análise apresentada neste artigo poderá ser melhorada e produzir resultados mais precisos recorrendo à utilização de dados administrativos relativos aos impostos e prestações sociais. Estes dados poderão também permitir estudos quase-experimentais sobre os efeitos de reformas, que permitam melhorar o desenho das prestações e informar os decisores de política. Além disso, seria também relevante complementar esta análise com estudos que avaliassem o impacto da inflação sobre a distribuição do rendimento dos indivíduos e a erosão dos benefícios sociais produzida neste contexto. Finalmente, a inclusão na análise dos custos das creches e dos diferentes níveis de escolaridade para as famílias permitiria realizar um estudo mais abrangente sobre os impactos da dependência entre os montantes do AF e da DFD e a idade das crianças.

Referências

- Alves, Nuno (2009). "Novos Factos Sobre a Pobreza em Portugal." *Boletim Económico - Primavera 2009, Banco de Portugal*, pp. 125–154.
- Atkinson, A. B. (1998). *Exclusion, employment and opportunity*, vol. CASE paper 4, chap. Social exclusion, poverty and unemployment. Centre for the Analysis of Social Exclusion. London School of Economics.
- Avram, Silvia e Eva Militaru (2016). "Interactions between policy effects, population characteristics and the tax-benefit system: An illustration using child poverty and child related policies in Romania and the Czech Republic." *Soc Indic Res*, 128, 1365–1385.
- Black, Maureen M., Christine Reiner Hess, e Julie Berenson-Howard (2000). "Toddlers from low-income families have below normal mental, motor, and behavior scores on the revised Bayley scales." *Journal of Applied Developmental Psychology*, 21(6), 655–666.
- Bradshaw, Jonathan, Sue Middleton, Abigail Davis, Nina Oldfield, Noel Smith, Linda Cusworth, e Julie Williams (2008). "A Minimum Income Standard for Britain: What People Think." *Joseph Rowntree Foundation*.
- Cantó, Olga, Marta Adiego, Luis Ayala, Horacio Levy, e Milagros Paniagua (2012). "Going regional. The effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain." *OECD Journal: Economic Studies*, 2.
- Case, Anne, Darren Lubotsky, e Christina Paxson (2002). "Economic status and health in childhood: The origins of the gradient." *American Economic Review*, 92(5), 1308–1334.
- Causa, Orsetta e Åsa Johansson (2010). "Intergenerational Social Mobility in OECD Countries." *OECD Journal: Economic Studies*, 2010.
- Collado, Diego, Bea Cantillon, Karel Van den Bosch, Tim Goedemé, e Dieter Vandellannoote (2017). "The end of cheap talk about poverty reduction: the cost of closing the poverty gap while maintaining work incentives." *EUROMOD Working Papers*, 5.
- Cunha, Flavio e James Heckman (2008). "Formulating, identifying and estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation." *Journal of human resources*, 43(4).
- Deaton, Angus e Salman Zaidi (2002). "Guidelines for Constructing Consumption Aggregates For Welfare Analysis." *Living Standards Measurement Study Working Papers*, 135, *The World Bank*.
- Diogo, Fernando (ed.) (2021). *A pobreza em Portugal: Trajetos e quotidianos*, vol. Estudos da Fundação. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Duncan, Greg J., Kathleen M. Ziol-Guest, e Ariel Kalil (2010). "Early-Childhood Poverty and Adult Attainment, Behavior, and Health." *Child Development*, 81(1), 306–325.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) (2019). "Rendimento Mínimo em Portugal - 20 anos de RMG/RSI."
- Goedemé, Tim (2013). "How much Confidence can we have in EU-SILC? Complex Sample Designs and the Standard Error of the Europe 2020 Poverty Indicators." *Social Indicators Research*, 110(1), 89–110.

- Hendren, Nathaniel e Ben Sprung-Keyser (2020). "A Unified Welfare Analysis of Government Policies." *Quarterly Journal of Economics*, 135(3), 1209–1318.
- Hufkens, Tine, Tim Goedemé, Katrin Gasior, Chrysa Leventi, Kostas Manios, Olga Rastrigina, Pasquale Recchia, Holly Sutherland, Natascha Van Mechelen, e Gerlinde Verbist (2019). "The Hypothetical Household Tool (HHoT) in EUROMOD: a new instrument for comparative research on tax-benefit policies in Europe." *EUROMOD Working Papers*, 5.
- Immervoll, Herwig, Holly Sutherland, e Klaas de Vos (2000). "Child Poverty and Child Benefits in the European Union." *EUROMOD Working Paper Series*, 1.
- Leventi, Chrysa, Andrea Papini, e Holly Sutherland (2021). "Assessing the anti-poverty effects of social transfers: net or gross? And does it really matter?" *Improving the understanding of poverty and social exclusion in Europe*, pp. 123–138.
- Matsaganis, Manos, Cathal O'Donoghue, Horacio Levy, Manuela Coromaldi, Magda Mercader-Prats, Carlos Farinha Rodrigues, Stefano Toso, e Panos Tsakloglou (2006). "Family Transfers and Child Poverty in Greece, Italy, Spain and Portugal." *Research in Labor Economics*, 25, 101–124.
- Narazani, Edlira, Ugo Colombino, e Bianey Palma (2021). "EUROLAB: A Multidimensional Labour Supply-Demand Model for EU Countries." *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, 15.
- Pereirinha, José António, Francisco Branco, Elvira Pereira, Dália Costa, e Maria Inês Amaro (2020). "Rendimento Adequado em Portugal - Um estudo sobre o rendimento suficiente para se viver com dignidade em Portugal." *Edições Almedina*.
- Rodrigues, Carlos Farinha, Joana Andrade Vicente, e David Leite Neves (2021). "EUROMOD Country report - Portugal 2018-2021."
- Salanauskaitė, Lina e Gerlinde Verbist (2013). "Is the neighbour's grass greener? Comparing family support in Lithuania and four other New Member States." *Journal of European Social Policy*, 23, 315–331.
- Sutherland, Holly e Francesco Figari (2013). "EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model." *International Journal of Microsimulation, International Microsimulation Association*, 1(6), 4–26.
- Vandelannoote, Dieter e Gerlinde Verbist (2020). "The impact of in-work benefits on work incentives and poverty in four European countries." *Journal of European Social Policy*, 30(2), 144–157.

Apêndice A: Detalhes sobre o procedimento de atualização dos dados e introdução de alterações de política no EUROMOD

Partindo dos microdados do EU-SILC de 2020 e do sistema de impostos e benefícios definido no EUROMOD para 2021 (o mais recente disponível no modelo de microsimulação à data da realização deste estudo), o cenário base considerado nesta análise foi construído atualizando as variáveis monetárias do EU-SILC com a evolução macroeconómica (projetada) para 2022 e introduzindo no sistema de 2021 as principais alterações aos impostos e benefícios anunciadas para esse ano (e em alguns casos para 2023). O objetivo foi o de construir um cenário base que se aproximasse o mais possível ao que se verificaria no final de 2022.

A atualização das variáveis monetárias do EU-SILC é aplicada nas simulações do EUROMOD sempre que o sistema de impostos e benefícios e o EU-SILC não são contemporâneos. Este procedimento é conhecido como *uprating* no jargão do EUROMOD. Neste contexto, atualizaram-se os dados do EU-SILC de 2020 (cujas observações relativas ao rendimento se referem a 2019), com as projeções para variáveis macroeconómicas tais como o PIB, o IPC, os salários do setor público e do setor privado, entre outras, para 2022, de acordo com a projeção do Banco de Portugal divulgada em junho de 2022. Os impactos deste *uprating* sobre o rendimento e os principais agregados orçamentais são apresentados no Quadro A.1, enquanto que os seus efeitos distributivos podem ser observados no Gráfico A.1. No que diz respeito às pensões, foi aplicada a atualização anunciada para 2022, que resulta numa taxa de crescimento de (i) 1% nas pensões até 886,40€ mensais; (ii) 0,49% nas pensões entre 886,40€ e 2659,29€ mensais; de (iii) 0,24% nas pensões entre 2659,20€ e 5318,40€ mensais; e (iv) de 0% nas pensões superiores a 5318,40€ mensais. Note-se que esta atualização não contempla o aumento extraordinário das pensões mais baixas, o qual não foi considerado neste processo de atualização, mas não deverá afetar os resultados deste estudo uma vez que este se centra nas prestações sociais dirigidas a famílias com crianças e nos impactos sobre a pobreza infantil. No entanto, é importante notar que o reduzido efeito da atualização sobre o rendimento disponível observado no primeiro decil da distribuição do rendimento disponível apresentado no Gráfico A.1 pode estar associado à ausência da atualização extraordinária das pensões mais baixas, bem como à manutenção do valor de referência do RSI a níveis de 2019.

Foram ainda introduzidas no EUROMOD as principais alterações de política aprovadas em 2022. Apesar de algumas alterações entrarem em vigor apenas em 2023, estas foram também implementadas no cenário base desta análise. No que diz respeito aos instrumentos de política dirigidos às famílias com crianças, foi introduzida a prestação mínima de 100€ mensais no âmbito do AF atribuído a crianças em agregados familiares cujo rendimento se encontra abaixo de um limiar de pobreza extrema (fixado em 35% do Indexante dos Apoios Sociais), bem como uma prestação complementar que assegura um montante mínimo por criança (600€ anuais), na soma do AF com a DFD. Ainda neste âmbito, foram atualizados os montantes do abono de acordo com o Quadro A.2. Foram ainda implementadas as alterações aos escalões e taxas do IRS anunciadas

	2021	Variação em 2022	
	m.e.	m.e.	% do cenário base
Total de rendimentos de mercado	87,090.94	9,064.14	10.4
rendimento do trabalho	83,869.18	8,743.68	10.4
outras fontes	3,221.75	320.45	9.9
Receita fiscal e contributiva	44,667.48	5,387.66	12.1
impostos diretos	17,528.27	2,630.69	15.0
contribuição dos trabalhadores por conta de outrem	8,284.48	844.06	10.2
contribuição dos trabalhadores por conta própria	967.75	90.51	9.4
Despesa orçamental com transferências sociais	31,792.54	214.38	0.7
<i>por população-alvo</i>			0.0
subsídio de desemprego	897.06	47.24	5.3
prestações familiares	1,238.81	-55.05	-4.4
ação social e habitação	467.59	-25.45	-5.4
pensões, saúde e deficiência	29,189.08	247.64	0.8
<i>por tipo de benefício</i>			0.0
prestações (exceto pensões) com condição de recursos	1,399.82	-101.29	-7.2
prestações (exceto pensões) sem condição de recursos	1,759.95	132.95	7.6
pensões	28,632.77	182.71	0.6
Impacto orçamental líquido	12874.94	5173.28	40.2

QUADRO A.1. Efeitos orçamentais do procedimento de atualização

Fontes: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD, nos dados do EU-SILC, nas projeções do Banco de Portugal de junho 2022 e na informação da Segurança Social relativa a pensões.

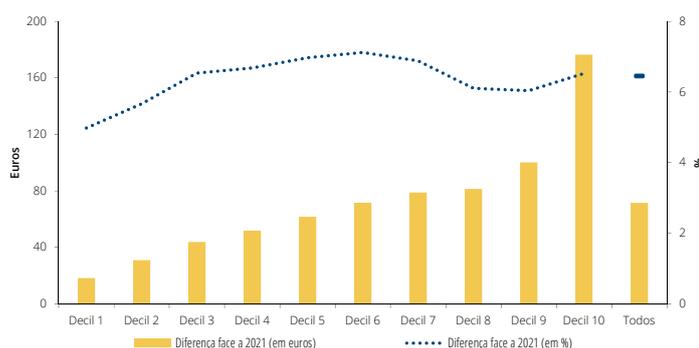


GRÁFICO A.1: Efeitos distributivos do procedimento de atualização

Fontes: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC, nas projeções do Banco de Portugal de junho 2022 e na informação da segurança social relativa a pensões.

Notas: Os agregados são distribuídos pelos decis de acordo com o seu rendimento disponível por adulto equivalente no cenário base.

para 2022 e aumentou-se a dedução fiscal para o segundo filho até 6 anos para 900€ anuais. Finalmente, atualizou-se o indexante dos apoios sociais de 438,81€ para 443,20€.

Escalão	Idade	2021	2022	2023
1º	3 a 6 anos	49.95	50	50
	mais de 6 anos	37.46	41	50
2º	3 a 6 anos	41.23	50	50
	mais de 6 anos	30.93	41	50

QUADRO A.2. Alterações nos montantes mensais do AF, em euros

Fontes: Segurança Social e Orçamento do Estado para 2022.

Apêndice B: Resultados adicionais

B.1. Utilização de uma escala de equivalência diferente na comparação dos agregados familiares

Tal como discutido na introdução, o peso dado aos diferentes membros do agregado familiar no cálculo do rendimento disponível por adulto equivalente não é consensual. Deste modo, foram replicados os principais resultados utilizando a escala de equivalência original da OCDE, que incorpora menores economias de escala do que a escala modificada, atribuindo um peso mais elevado aos membros adicionais do agregado com 14 ou mais anos (0,7 em vez de 0,5) e às crianças com idade inferior a 14 anos (0,5 em vez de 0,3). (Quadro B.1).

Indicador	eliminação de políticas				reforço de políticas		
	RSI	AF	DFD	Todas	RSI	AF	CGI
variação da taxa de pobreza infantil (pp)	0.1	4.6	2.0	6.1	-1.1	-1.3	-0.7
variação do hiato de pobreza infantil (pp)	0.8	2.6	0.4	4.0	-1.4	-0.7	-0.5
EVD (%)	100.0	40.9	5.0	27.1	94.3	52.8	37.0
ERP (%)	98.5	34.8	4.0	22.2	89.9	49.7	35.9
EIP (%)	13.1	24.8	4.4	32.7	24.9	12.8	10.8

QUADRO B.1. Efeito nos indicadores de pobreza utilizando a escala de equivalência original da OCDE

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

Notas: Os cálculos consideram uma linha de pobreza ancorada no cenário base e o rendimento disponível por adulto equivalente.

B.2. Definição de uma linha de pobreza menor

De modo a testar a robustez dos resultados apresentados à variação da definição da linha de pobreza, apresentam-se os resultados fixando a linha de pobreza em 40% do rendimento disponível mediano por adulto equivalente (em vez do limiar de 60% utilizado para os resultados principais) no Quadro B.2.

Indicador	eliminação de políticas				reforço de políticas		
	RSI	AF	DFD	Todas	RSI	AF	CGI
variação da taxa de pobreza infantil (pp)	0.6	3.8	0.3	4.1	-3.6	-0.5	-0.9
variação do hiato de pobreza infantil (pp)	1.1	1.4	0.0	2.9	-0.7	-0.2	-0.3
EVD (%)	92.8	20.4	0.5	16.3	56.1	13.9	14.9
ERP (%)	87.7	15.5	0.3	13.8	33.8	13.2	13.3
EIP (%)	51.1	55.9	2.5	71.7	71.8	25.8	30.0

QUADRO B.2. Efeito nos indicadores de pobreza utilizando a linha de pobreza de 40%

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

Notas: Os cálculos consideram uma linha de pobreza ancorada no cenário base e o rendimento disponível por adulto equivalente.