

# **O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO E DE INCLUSÃO SOCIAL EM PORTUGAL A PARTIR DO ANO 2000**

**RUI ANTUNES**

COORDENAÇÃO: ANTÓNIO SAMPAIO RAMOS E MAFALDA FERREIRA

COLEÇÃO POLÍTICAS E TERRITÓRIOS

CADERNO TEMÁTICO Nº 1



UNIDADE DE POLÍTICA REGIONAL  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DO ACORDO DE PARCERIA  
JUNHO DE 2015 (REVISÃO, JANEIRO 2017)

Página propositadamente sem conteúdo, por questões gráficas

## COLEÇÃO POLÍTICAS E TERRITÓRIOS

A *Coleção Políticas e Territórios* foi concebida com a finalidade de, no âmbito das competências da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., contribuir para o debate público em torno das questões do desenvolvimento económico, social e da coesão territorial e sobre o papel que as políticas públicas desempenham neste processo, apoiadas ou não pelos fundos europeus.

Este contributo consubstancia-se na produção de dois tipos de publicações distintos – *Working Papers* e Cadernos Temáticos – que visam aprofundar e divulgar o conhecimento produzido na AD&C sobre temas concretos nos quais as Unidades ou Núcleos da AD&C têm manifesto interesse.

Os ***Working Papers*** são um *output* de investigação e de reflexão estruturada que procura apresentar resultados preliminares de estudos em curso ou pistas para investigações futuras. Estes estudos podem ter um acompanhamento ao longo do tempo, dando origem a novos desenvolvimentos e/ou atualizações.

Os **Cadernos Temáticos** são um *output* de análise técnica. Destinam-se a efetuar uma abordagem pontual, descodificada e circunstanciada a um determinado tema.

Em função dos objetivos a que se propõem, estas publicações dirigem-se preferencialmente aos *stakeholders*, internos e externos, da AD&C designadamente governos e autarquias locais, entidades das administrações central, regional e local, bem como associações e outras organizações representativas dos vários setores da economia e sociedade portuguesas. Neste contexto afiguram-se, ainda, como particularmente relevantes as sinergias com a academia, *think tanks* e outras estruturas de produção de conhecimento, nacionais e internacionais.

Comentários sobre esta Coleção e os seus *Working Papers* e *Cadernos Temáticos* são bem-vindos e podem ser enviados para [politicaseterritorios@adcoesao.pt](mailto:politicaseterritorios@adcoesao.pt), ou por correio para AD&C, Avenida 5 de outubro nº 153, 1050-053 Lisboa, Portugal.

<http://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers>

### Disclaimer

As ideias expressas pelos autores são da sua inteira responsabilidade e não representam necessariamente as posições da instituição.

*The views expressed on this paper are the sole responsibility of the authors and not necessarily reflect those of their home institution.*

ISBN: 978-989-54083-4-4



## **O FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO E DE INCLUSÃO SOCIAL EM PORTUGAL A PARTIR DO ANO 2000**

### **RESUMO**

O objetivo do trabalho é sistematizar o financiamento público das políticas de proteção e de inclusão social em Portugal a partir do início do século XXI, tendo em conta a natureza distinta, porém complementar nos seus objetivos, destas duas políticas públicas.

As políticas de proteção social, assumidamente reparadoras no sentido de garantir um mínimo comum de bem-estar social, são apoiadas pelo Orçamento do Estado no âmbito do sistema de proteção social (e.g. subsídios, atualização das pensões mínimas, isenção de taxas moderadoras na saúde para agregados em situação de carência económica, alargamento das tarifas sociais em serviços de primeira necessidade, rendimento social, entre outras).

As políticas de inclusão social, marcadamente preventivas e com atuação em quase todos os domínios complementares às prestações sociais (e.g. incentivos à empregabilidade de grupos vulneráveis, contratos locais de desenvolvimento social, acesso a bens e equipamentos sociais, medidas de apoio à inovação social, entre outras), contam com o apoio dos fundos estruturais (FSE e FEDER) para a sua implementação, ao qual se soma, ainda, o financiamento nacional subjacente (CPN).

**Palavras-chave:** Pessoas com deficiência e incapacidades, medidas de emprego, Fundo Social Europeu, inclusão social, políticas públicas.

**Código JEL:** I30, H55

## **THE PUBLIC FUNDING OF PORTUGAL'S PROTECTION AND SOCIAL INCLUSION POLICIES AS FROM THE YEAR 2000**

### **ABSTRACT**

The purpose of this work is to systematize Portugal's available public funding of protection and social inclusion policies as from the starting of the 21<sup>st</sup> century, taking in consideration the different yet correspondent nature of these two types of public policies. Social protection policies are allegedly repairing in a way they assure a minimum standard of well-being and are supported by the State Budget within the scope of the social protection system (e.g. subsidies, retirement pensions' updating, exemptions on health user fees for low-income households, extension of social tariffs to first necessity services, basic income among others). Social inclusion policies are markedly preventive and operate in almost all complementary areas to social benefits (e.g. vulnerable groups' hiring incentives, local social development contracts, access to social goods and equipment, measures supporting social innovation among others). Their implementation is supported by Structural Funds (ESF and ERDF) and also by the underlying national funding (CPN).

**Key-words:** People with disabilities and disabilities, employment measures, European Social Fund, social inclusion, public policies

**JEL Codes:** I30, H55

## ÍNDICE

<b>RESUMO.....</b>	<b>5</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>NOTA METODOLÓGICA.....</b>	<b>7</b>
<b>1. ENQUADRAMENTO DA TEMÁTICA .....</b>	<b>9</b>
<b>2. POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: O MÍNIMO COMUM DE BEM-ESTAR SOCIAL.....</b>	<b>11</b>
<b>3. POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL: A RELEVÂNCIA DOS FUNDOS ESTRUTURAIS .....</b>	<b>13</b>
<b>4. CONCLUSÕES.....</b>	<b>17</b>

## INTRODUÇÃO

É objetivo deste trabalho registar o financiamento do Estado com as políticas de proteção e inclusão social, a partir do ano 2000 até ao último ano com dados disponíveis (2014/2015).

Analisados os sucessivos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (2001-2003, 2003-2005, 2006-2008 e 2008-2010), documentos que envolvem recursos dispersos por várias fontes e sedes institucionais tendo em conta o seu carácter transversal e intersectorial, e observados os diferentes Relatórios Sociais Nacionais<sup>1</sup> (desde 2012) que, não sendo obrigatórios, são documentos que integram o processo do Semestre Europeu e têm uma ligação com o Programa Nacional de Reformas (PNR), consta-se de que estes documentos ou não contabilizam o peso deste investimento sobre o total da despesa pública ou contabilizando-o, ele encontra-se circunscrito ao ciclo de atuação de cada um desses planos estratégicos.

O mote para o trabalho resulta, também, da inexistência de informação consolidada que ponha lado a lado as despesas do Estado com a proteção social e os apoios da União Europeia com as políticas de inclusão social.

O modelo de análise criado para registar o financiamento do Estado netas duas áreas, pressupõe que o objetivo principal de uma atuação eficaz na luta contra a pobreza e exclusão social é reforçar as condições para uma integração sustentável das populações mais vulneráveis<sup>2</sup>, conjugando políticas reparadoras com políticas preventivas.

Contudo, esta abordagem limita a discussão, relegando para outros *fóruns* o impacto que o financiamento destas políticas e de outras políticas públicas podem ter junto das pessoas e dos territórios.

Para além de uma breve análise à evolução da taxa de desemprego como importante fator de exclusão social, não são retratadas outras dimensões condicionadoras como a evolução e estrutura demográfica, a caracterização dos grupos etários, os níveis de escolaridade ou as especificidades dos territórios vulneráveis, nem são considerados indicadores como a pobreza monetária relativa, a privação material severa ou a baixa intensidade de trabalho.

## NOTA METODOLÓGICA

O trabalho assume as seguintes opções metodológicas:

- I. A contabilização da “despesa pública” que financia as políticas de proteção social, isto é, políticas assumidamente reparadoras com o propósito de satisfazer necessidades básicas que apenas minimizam os impactos negativos da pobreza, é registada através da classificação COFOG (Classificação Funcional das Despesas das Administrações Públicas)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>O Relatório Social Nacional de 2012 é indicado no Acordo de Parceria como o documento que evidência a “*existência e aplicação de um quadro político estratégico nacional para a redução da pobreza, tendo em vista a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, à luz das orientações para o emprego*”, pág. 238).

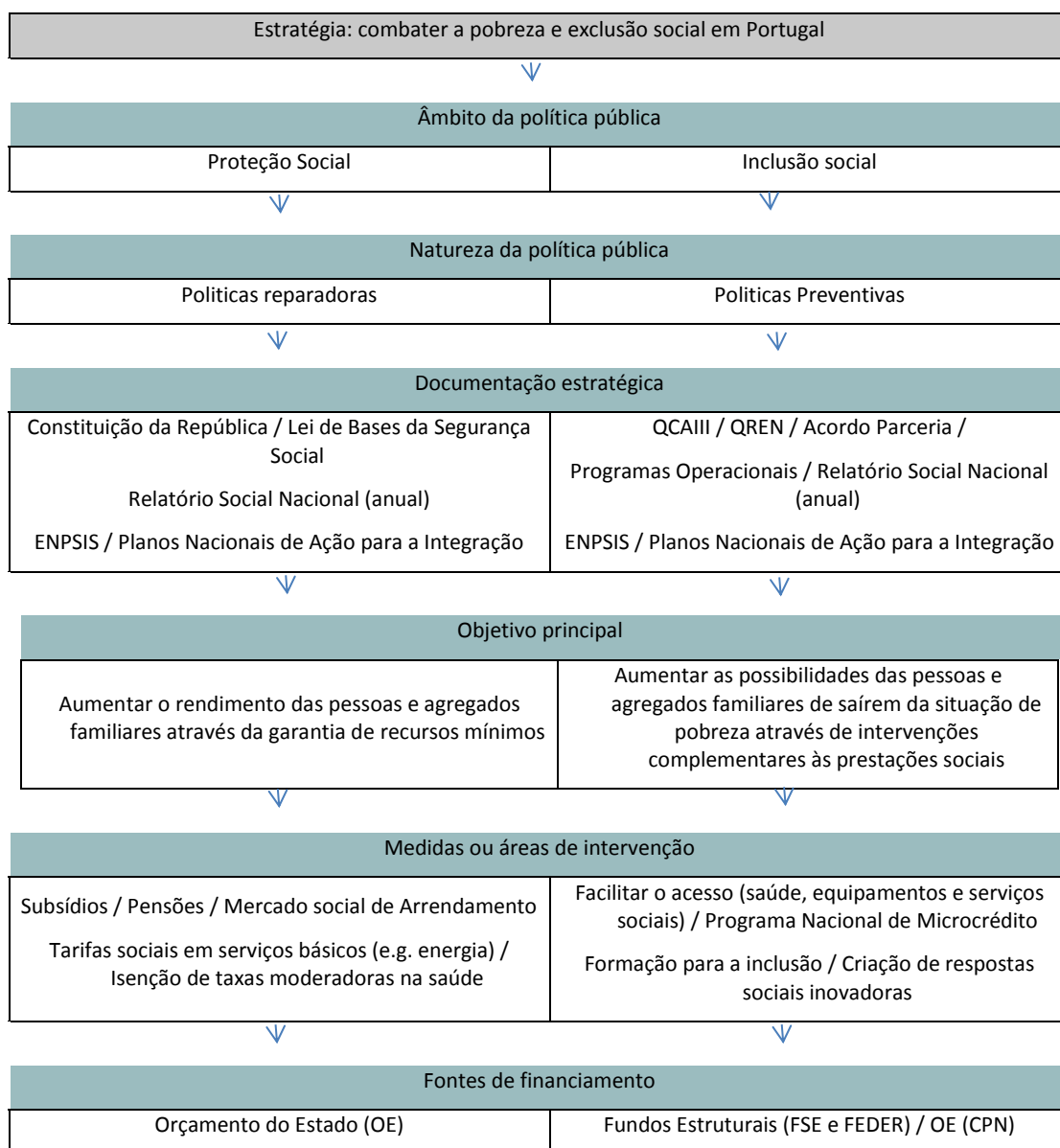
<sup>2</sup>Certos grupos da população revelam-se particularmente expostos ao risco de pobreza. São eles, em especial, as crianças, os jovens e os idosos, as famílias monoparentais, os agregados familiares com dependentes, as pessoas com antecedentes migratórios, certas minorias étnicas (como os Ciganos) e as pessoas com deficiência (*Comunicação da Comissão “Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial*, pág.7).

<sup>3</sup>INE: Quadro B.4.4.1 - Despesa total por função (COFOG) das Administrações Públicas (S13).

- II. O registo dos montantes relativos à política de coesão da União Europeia para apoiar, sobretudo, as políticas de inclusão social, isto é, políticas preventivas ou de intervenção precoce que têm a intenção de resolver estruturalmente situações de pobreza, é processado por via da execução do FSE (Fundo Social Europeu), do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) e da CPN (Contrapartida Pública Nacional) no contexto do QCAIII e do QREN.

Ao contrário da COFOG, que apresenta sempre as mesmas 9 componentes de proteção social ao longo do período em análise (1-doença, 2-reforma, 3- sobrevivência, 4- Família, 5- desemprego, 6- alojamento, 7- exclusão social, 8- I&D, 9- outras), os quadros comunitários em revista não agrupam, da mesma forma, as intervenções dedicadas à inclusão social ao longo do tempo. Deste modo, para que exista uma coerência na observação entre os diferentes períodos de programação, o trabalho propõe que as medidas a contabilizar para aferir o investimento europeu correspondam às que estão inscritas nas Prioridades de Investimento (PI) do objetivo de promover a inclusão social e combater a pobreza no Portugal 2020 (OT9).

**Quadro 1 – Modelo de análise**



Fonte: AD&C

## 1. ENQUADRAMENTO DA TEMÁTICA

A Comissão adotou na Estratégia Europa 2020 (EE2020) o objetivo de reduzir a pobreza e a exclusão social na União Europeia, diminuindo em 20 milhões as pessoas nesta situação. Portugal comprometeu-se em reduzir pelo menos 200 mil pessoas até ao ano 2020 (PNR 2011, pág. 61) e para registar a evolução deste objetivo foi definido um indicador compósito (*N.º de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social*), que combina três indicadores:

- I. Número de pessoas em risco de pobreza monetária relativa (após transferências sociais), isto é, pessoas que vivem com menos de 60% da mediana do rendimento nacional por adulto equivalente, após transferências sociais;
- II. Número de pessoas em privação material severa, isto é, indivíduos que acumulam pelo menos 4 das 9 situações de privação pré-definidas<sup>4</sup>.
- III. Indivíduos a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho, ou seja, indivíduos entre 0-59 anos que vivem em agregados onde os adultos trabalham menos de 20 por cento do seu potencial total de trabalho no ano anterior.

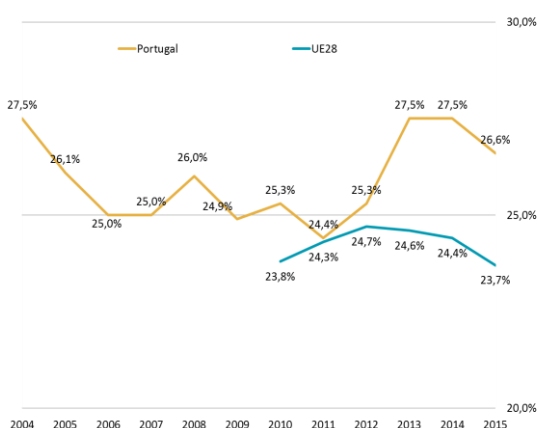
No caso português, a partir do ano 2008 (ano de referência para a EE2020), assiste-se a uma diminuição gradual do *número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social* numa evolução apenas interrompida nos anos de 2012 e 2013. Em 2014 a tendência positiva é recuperada e o ano de 2015 confirma a trajetória favorável.

Todavia, o agravamento da situação nestes últimos anos face ao ano de 2008 traduz-se em impactos diretos no cumprimento da meta na medida em que se observa a necessidade de reduzir, não as 200 mil pessoas inicialmente previstas, mas agora mais 7 mil pessoas.

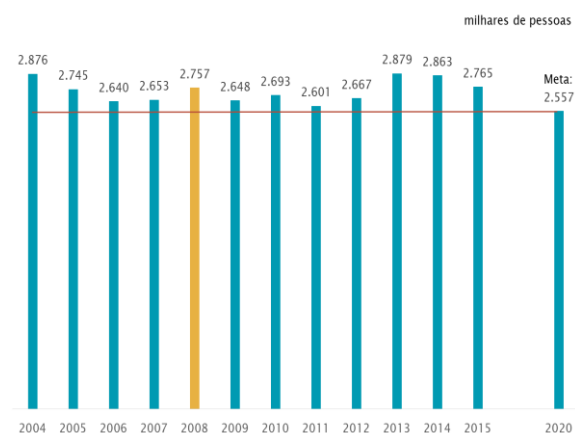
Em termos percentuais, Portugal verifica um aumento de 0,6 p.p., o maior entre os países mais atingidos pela crise (Chipre, Grécia, Irlanda, Itália, Portugal, Roménia e Espanha).

No caso da União Europeia, nos últimos 5 anos a situação piorou com mais 1,2 milhões de pessoas a viver em risco de pobreza ou exclusão social (117,6 milhões em 2010 e 118,8 milhões de pessoas em 2015) apesar de, em termos percentuais, apresentar uma diminuição de 0,1p.p.

**Figura 1: Taxa de risco de pobreza ou exclusão social em Portugal e na UE28, 2010-2015<sup>5</sup>**



**Figura 2: Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, Portugal, 2004 - 2015 e meta 2020<sup>6</sup>**



Fonte: Eurostat

<sup>4</sup>As situações são as seguintes: capacidade para fazer face a despesas inesperadas; capacidade para pagar uma semana de férias por ano fora de casa; existência de dívidas; capacidade para fazer uma refeição com carne, frango ou peixe de dois em dois dias; capacidade de manter a casa quente; ter uma máquina de lavar uma TV a cores, um telefone ou carro próprio.

<sup>5</sup>Para a UE28 só existem dados disponíveis a partir do ano 2010.

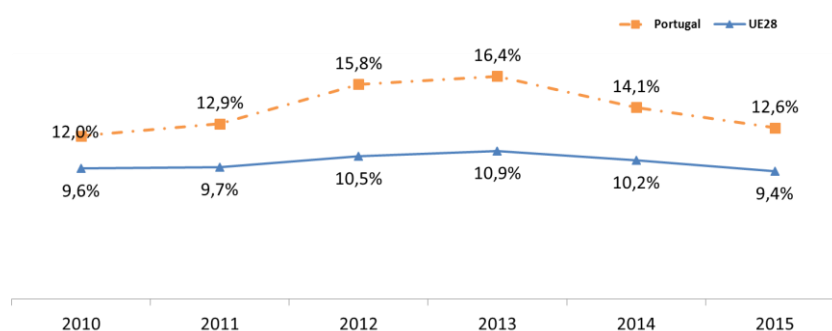
<sup>6</sup>Para Portugal só existem dados disponíveis a partir do ano 2004.

Uma das razões para a diferença percentual entre Portugal e a média da UE28, com expressão mais acentuada no ano de 2014 (3,1 p.p.), pode estar nos impactos provocados pela evolução do contexto macroeconómico que, sendo um fator determinante para este comportamento, não será, contudo, exclusivo.

Porém, e porque este não é o foco do trabalho, faz-se uma pequena referência apenas à evolução da taxa de desemprego nos últimos anos como fator potencial de empobrecimento e exclusão social da população.

Ao estabelecer-se esta ligação, verifica-se que em Portugal, para o período 2010-2015, deu-se um aumento das duas situações (1,3 p.p. na taxa de risco de pobreza e 0,6 p.p. na taxa de desemprego) ao passo que na UE28 se deu o movimento inverso, isto é um recuo em ambas as taxas (-0,1 p.p. no risco de pobreza e -0,2 p.p. no desemprego).

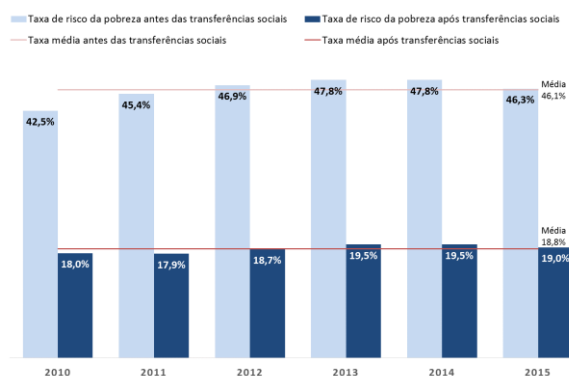
**Figura 3: Taxa de desemprego, Portugal e UE28, 2010 – 2015**



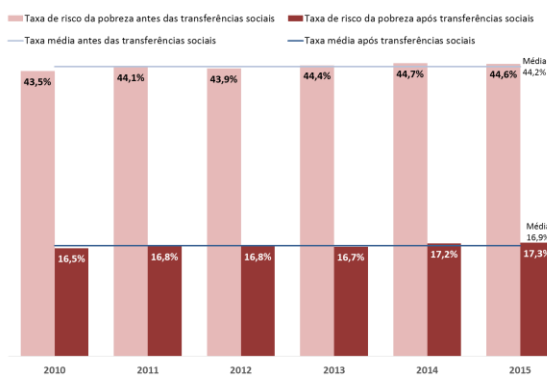
Fonte: Eurostat

Noutra dimensão, verifica-se a importância das transferências sociais para o reequilíbrio socioeconómico das famílias. No período 2010-15<sup>7</sup>, a percentagem média das pessoas a viver em risco de pobreza ou exclusão social, após as transferências sociais<sup>8</sup> é, em Portugal, de 18,8%, percentagem que na UE28 desce ligeiramente, para 16,9%, o que significa que o impacto das transferências sociais na vida das pessoas é semelhante em Portugal e na UE28 (o que permite uma redução da taxa de risco da pobreza de 27,3 p.p. em ambos os casos).

**Figura 4: Risco de pobreza em Portugal, antes e depois das transferências sociais, 2010 - 2015**



**Figura 5: Risco de pobreza na UE28, antes e depois das transferências sociais, 2010 - 2015**



Fonte: Eurostat e INE

<sup>7</sup>Só há dados disponíveis a partir de 2010.

<sup>8</sup> Considerado o indicador - número de pessoas em risco de pobreza monetária relativa (após transferências sociais) - isto é, pessoas que vivem com menos de 60% da mediana do rendimento nacional por adulto equivalente, após transferências sociais.

Os indicadores apontam para a importância das políticas reparadoras de proteção social com enfoque na garantia de recursos mínimos assegurados por via das transferências sociais (e.g. subsídios e pensões). Se estas medidas não forem acompanhadas de outras com caráter mais preventivo, no sentido de intervirem junto dos grupos vulneráveis de forma mais pró-ativa (e.g. ações para aumentar a empregabilidade, facilitar o acesso a bens e serviços de saúde, de educação/formação e de habitação), nesse caso, o resultado da atuação das políticas de proteção social afastar-se-á do objetivo de romper com a “transmissão Intergeracional da pobreza” e de seguir a lógica do modelo social europeu. Exemplo da ligação e complementaridade entre estas duas políticas (proteção e inclusão social) é o Programa de Emergência Social (2011-2015) que atuou preferencialmente na proteção dos direitos das pessoas e dos grupos em situação de maior vulnerabilidade (e.g. majoração do subsídio de desemprego para casais com filhos, Programa de Emergência Alimentar, Mercado Social de Arrendamento, Tarifas Sociais de Energia, etc..) mas não deixou de contribuir com medidas de intervenção precoce e de inclusão ativa (e.g. microcrédito, formação para a inclusão e para a literacia financeira, etc...)<sup>9</sup>.

## 2. POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: O MÍNIMO COMUM DE BEM-ESTAR SOCIAL

A intervenção do Estado na área da proteção social tem sido baseada em **políticas reparadoras** no sentido de minorar, para as pessoas e agregados familiares, os encargos representados por um conjunto definido de riscos ou de necessidades básicas (melhorando o seu rendimento através da garantia de recursos mínimos), desde que não haja, simultaneamente, qualquer outro “acordo” recíproco ou individual (e.g. Fundo de Pensões Privadas).

É na Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), que se assegura legalmente a aplicação desta proteção social, tal como consagrada no artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa. Este direito constitucional é atribuído a determinados indivíduos/famílias em condições muito específicas ([ver condição de recursos](#)), sendo o âmbito da sua aplicação variado em função dos sistemas e subsistemas que a compõem. Resumidamente, existem três sistemas, os dois primeiros dependem da existência de uma relação contributiva prévia e visam repor rendimentos de natureza profissional, o terceiro assegura uma proteção social de natureza universal (não contributiva) e garante os direitos básicos dos cidadãos, igualdade de oportunidades, coesão e bem-estar social:

- a. O sistema **previdencial** (e.g. desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, velhice, etc...).
- b. O sistema **complementar** (instrumentos de proteção e de solidariedade social, concretizados na partilha das responsabilidades sociais, devendo o seu desenvolvimento ser estimulado pelo Estado através de incentivos considerados adequados).
- c. O sistema de **cidadania** (art.º 26.º da Lei de Bases da Segurança Social) é financiado por verbas da segurança social e divide-se em 3 subsistemas:
  - i) Subsistema de ação social (art.º 29 da Lei n.º 4-2007) - assegura apoios destinados aos grupos mais vulneráveis: crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos e pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização

---

<sup>9</sup>Com um financiamento de 983 milhões de euros, o PES conseguiu abranger mais de 2 milhões de portugueses através de um investimento no combate direto à pobreza e exclusão social, elegendo 5 grandes áreas de atuação: famílias, idosos, deficiência, voluntariado e instituições (PNR 2015, pág. 32).

social (e.g. programas sociais ao abrigo de acordos com IPSS que garantem o acesso a equipamentos sociais como lares e creches);

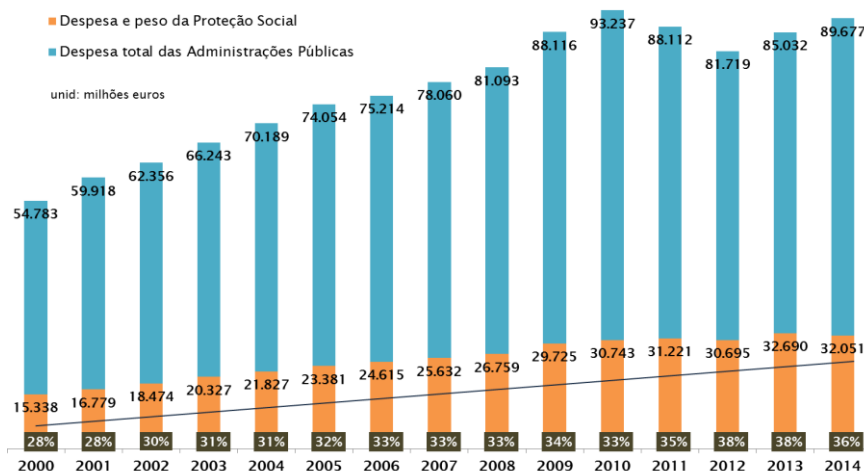
- ii) Subsistema de solidariedade (art.º 36 da Lei n.º 4-2007) - assegura o pagamento de prestações sociais destinadas ao combate à pobreza e exclusão social (e.g. rendimento social de inserção (RSI) ou o complemento solidário para idosos, e os complementos sociais de pensões de invalidez, velhice e morte);
- iii) Subsistema de proteção familiar (art.º 44 da Lei n.º 4-2007) - compensa o aumento de encargos associados ao alargamento da família e a determinados riscos sociais no domínio da deficiência e da dependência (e.g. abono de família, subsídio vitalício e complemento por dependência).

## 2.1. Proteção social no Estado, 2000-2014

A despesa pública do Estado com proteção social foi calculada pela COFOG, considerada pela Comissão Europeia a base mais apropriada para analisar a qualidade da despesa pública<sup>10</sup> e que inclui outras nove categorias representando as várias funções do Estado (1-Serviços gerais da administração pública; 2-Defesa; 3-Segurança e ordem pública; 4-Assuntos económicos; 5-Proteção do ambiente; 6-Habituação e equipamentos coletivos; 7-Saúde; 8-Desporto, recreação, cultura e religião; 9-Educação.)

Da sua leitura, conclui-se que, para o período em análise (2000 a 2014), o peso total da despesa com proteção social no total da despesa pública nacional cresceu 8 p.p., variando entre os 28% em 2000 e 2001 e 38% nos anos 2012 e 2013, tendo mais do que duplicado entre 2000 e 2014 (15,3 milhões de euros para 32 mil milhões de euros).

**Figura 6: Proteção social no total da despesa pública, 2000 - 2014**



Fonte: INE; Eurostat

De todos os encargos com proteção social, o maior situa-se na componente pensões (“velhice/reforma”) que dispõe de quase 60% do orçamento total (226,2 milhões de euros).

Verifica-se também que os encargos com “doença e invalidez”, “sobrevivência” e apoio à “Família e descendentes” contabilizam em média, juntos, cerca de 30% das despesas, restando

<sup>10</sup> Comissão Europeia (2007), *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics*.

7% para encargos com o desemprego e 4% para outras atividades não especificadas na área de proteção social e na área da inovação social.

De salientar, o aumento muito significativo nos apoios ao “desemprego” (1,9 milhões de euros) e “velhice/reforma” (12,9 milhões de euros) relacionados com a evolução demográfica e o aumento da taxa de desemprego.

Se em 2000 as despesas com as pessoas idosas e os desempregados se situavam na ordem dos 7,8 milhões de euros e 796 milhões de euros, respetivamente, em 2014 esses valores aumentaram substancialmente para os 20,7 milhões de euros com pensões de velhice/reforma e 2,7 milhões de euros com os subsídios de desemprego.

**Quadro 2: Despesa da proteção social por componentes (milhões euros), 2000 – 2014**

Componentes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL	Peso
Doença e invalidez	2.408	2.495	2.665	2.127	2.283	2.146	2.072	2.099	2.151	2.564	2.525	2.541	2.441	2.585	2.335	<b>35.437</b>	<b>9,3%</b>
Velhice/ Reforma	7.822	8.635	9.839	11.138	12.035	13.200	14.347	15.440	16.339	17.858	18.834	20.110	19.438	20.425	20.728	<b>226.188</b>	<b>59,5%</b>
Sobrevivência	1.389	1.545	1.704	2.060	2.117	2.250	2.589	2.550	2.645	2.899	2.996	2.998	3.046	3.199	3.025	<b>36.992</b>	<b>9,7%</b>
Família, descendentes ou equiparados	1.594	1.828	1.995	2.147	2.363	2.458	2.176	2.188	2.341	2.470	2.348	1.991	1.935	1.953	1.952	<b>31.739</b>	<b>8,3%</b>
Desemprego	796	864	949	1.476	1.606	1.815	1.837	1.694	1.585	2.062	2.273	2.128	2.615	2.704	2.685	<b>27.089</b>	<b>7,1%</b>
Alojamento	63	67	56	64	80	72	78	66	33	34	11	392	8	7	25	<b>1.056</b>	<b>0,3%</b>
Exclusão social n.e.	356	349	381	353	368	428	450	481	565	652	644	170	517	533	417	<b>6.664</b>	<b>1,8%</b>
Ativ. de I&D relacionadas com p. social	0,81	0,8	0,79	0,79	0,78	0,81	0,92	1,04	1,59	1,64	5,75	0,47	0,39	0,31	0,9	<b>17,79</b>	<b>0,0%</b>
Proteção social n.a	908	996	883	961	973	1011	1086	1113	1096	1185	1107	1040	938	1026	882,0	<b>15.205</b>	<b>4,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>15.337</b>	<b>16.780</b>	<b>18.473</b>	<b>20.327</b>	<b>21.826</b>	<b>23.381</b>	<b>24.616</b>	<b>25.632</b>	<b>26.757</b>	<b>29.726</b>	<b>30.744</b>	<b>31.370</b>	<b>30.938</b>	<b>32.432</b>	<b>32.050</b>	<b>380.388</b>	<b>100%</b>

Fonte: INE

Verifica-se, deste modo, uma tendência global de aumento de importância relativa das componentes velhice/reforma e desemprego, sendo estas, também, as que registaram o aumento mais expressivo ao longo deste período.

### 3. POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL: A RELEVÂNCIA DOS FUNDOS ESTRUTURAIS

De um modo geral, as intervenções na área da inclusão social são de cariz **preventivo**, atuam em domínios complementares às prestações sociais e são apoiadas pelos fundos estruturais.

Como exemplo, apresentam-se os incentivos à empregabilidade de pessoas com deficiência e/ou incapacidade, o apoio ao empreendedorismo de desempregados de longa duração e de beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI), as empresas de Inserção, os Contratos Emprego Inserção (CEI e CEI+), o microcrédito ou a formação para a Inclusão de grupos vulneráveis.

Há ainda outros financiamentos que, não apoiando exclusivamente grupos vulneráveis, promovem condições para a redução da pobreza e exclusão social como as medidas ativas de emprego ou os apoios ao desenvolvimento do capital humano (e.g. incentivos à educação e formação, prevenção e redução do abandono escolar, reforço das escolas em territórios educativos de intervenção prioritária, cursos profissionais, de educação e formação de jovens, especialização tecnológica, etc...).

Atendendo à diversidade destes apoios durante o período em análise (com impactos diretos e indiretos), foi necessário assumir uma opção metodológico com vista a uma comparabilidade entre quadros de programação. Para isso procedeu-se do seguinte modo:

- a. **Agruparam-se as intervenções em quatro grandes áreas de atuação:** (i) grupos vulneráveis, (ii) territórios vulneráveis, (iii) equipamentos sociais e de saúde e (iv) empreendedorismo e inovação social.
- b. Recolheram-se os **dados de execução do QCAIII** (tipologias de intervenção) e **do QREN** (temas prioritários) com base nas Prioridades de Investimento do **objetivo temático da inclusão social no Portugal 2020 (OT9)**, assinalando-se, igualmente em todos os ciclos, a respetiva **contrapartida pública nacional** (CPN).

### 3.1. Inclusão social no Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), 2000-2006

A programação do QCAIII apresentou 3 grandes domínios prioritários: *1-Valorização do potencial humano, 2-Apoio à atividade produtiva e 3- Estruturação do território*, sendo que a grande fatia dos apoios à inclusão social encontra-se no eixo 1 do domínio prioritário da *Valorização do potencial humano*.

Tendo em conta a leitura dos montantes executados pelos 3 Programas Operacionais (PO) com maior relevância para este objetivo (POEFDS, PRODEP e PO Saúde), procedeu-se à seguinte contabilização:

- ✚ No POEFDS: valores de execução do *eixo 5- Promoção do Desenvolvimento Social* e do *eixo 7- Promoção do Emprego e Proteção Social*.
- ✚ No PRODEP: valores de execução das *medidas 1, 4 e 8*, admitindo, contudo, que foram principalmente as ações *1.2, 1.3, 4.1 e 9.1* que maior impacto tiveram na prevenção dos riscos de exclusão social.
- ✚ No PO Saúde<sup>11</sup>: valores de execução do *eixo prioritário 2- Melhorar o acesso a cuidados de saúde de qualidade*.
- ✚ Embora fora do âmbito do QCAIII, mas por ter também grande relevância nesta área de atuação, designadamente na área da inovação social, foi igualmente considerada a execução da Iniciativa Comunitária EQUAL.

**Quadro 3: Inclusão social no QCAIII, execução 2000 - 2006 (milhões de euros)**

Temas da Inclusão Social	FSE	CPN	Tx. Cof.	FEDER	CPN	Tx. Cof.	Total Fundos	Total CPN	Total Tx. Cof.	Total
Grupos vulneráveis	457	259	64%	0	0	0%	457	259	64%	716
Territórios vulneráveis	589	354	62%	64	36	64%	653	390	63%	1.043
Equipamentos sociais e de saúde	19	6	76%	382	130	75%	401	136	75%	537
Empreendedorismo e inovação social	116	39	75%	0	0	0%	116	39	75%	155
<b>TOTAL</b>	<b>1.181</b>	<b>658</b>	<b>64%</b>	<b>446</b>	<b>166</b>	<b>73%</b>	<b>1.627</b>	<b>824</b>	<b>66%</b>	<b>2.451</b>




Fonte: POEFDS, PRODEP, PO Saúde e IC Equal

Do total executado pelo FSE e FEDER neste período (18,3 milhões de euros), 8,7% foi “investido” na área da inclusão social (1,627 milhões de euros) a que correspondeu uma contrapartida pública nacional de 824 milhões (66% de taxa de cofinanciamento médio).

<sup>11</sup> “Análise da Execução do QCAIII, final 2007”, pág.6.

### 3.2. Inclusão social no Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), 2007-2013

No caso dos PO do FSE, os objetivos da inclusão social foram apoiados no âmbito da Agenda Potencial Humano, sendo a contabilização feita da seguinte forma:

-  No POPH, valores de execução do *eixo 6 - Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social*, nas suas 13 tipologias)
-  No PO RUMOS – Madeira, valores de execução do *eixo 2- Emprego e Coesão Social*
-  No PO PRO Emprego – Açores, valores de execução do *eixo 1- Qualificação do capital humano, do emprego e da iniciativa para a competitividade regional*.

No caso dos PO financiados pelo FEDER, a contabilização foi efetuada nos PO Regionais do continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) e das Regiões Autónomas (PO Intervir +/Madeira e PO Proconvergência/Açores).

**Quadro 4: Inclusão social no QREN, execução 2007 - 2013 (milhões de euros)**

Temas da Inclusão Social	FSE	CPN	Tx. Cof.	FEDER	CPN	Tx. Cof.	Total Fundos	Total CPN	Total Tx. Cof.	Total
Grupos vulneráveis	421	188	69%	3	0,7	81%	424	189	69%	613
Territórios vulneráveis	66	30	69%	337	85	80%	403	115	78%	518
Equipamentos sociais e de saúde	86	57	60%	349	98	78%	435	155	74%	590
Empreendedorismo e inovação social	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0
<b>TOTAL</b>	<b>573</b>	<b>275</b>	<b>68%</b>	<b>689</b>	<b>184</b>	<b>79%</b>	<b>1.262</b>	<b>459</b>	<b>73%</b>	<b>1.721</b>

Fonte: AD&C

No total, o apoio dos fundos estruturais para este objetivo foi de 1,262 milhões de euros, valor equivalente a 7,1% do total do FSE e FEDER (18,4 milhões de euros), ao qual se acrescentou ainda 459 milhões da CPN (com uma taxa de cofinanciamento médio de 73%).

### 3.3. Inclusão social no Portugal 2020, 2014-2020

A configuração programática definida nos atuais regulamentos comunitários facilitou a tarefa de calcular o valor total do investimento na área da inclusão social. Pela primeira vez, as verbas foram concentradas num só objetivo temático - promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação (OT9) – com uma afetação de 21% do total do FSE (1,6 de 7,7 milhões de euros). A este valor somam-se, ainda, as verbas disponibilizadas pelo FEDER (530 milhões de euros de 10,8 milhões de euros), bem como a contrapartida pública nacional que ascende a 464 milhões de euros. No global, o apoio dos fundos é de 2,161 milhões de euros, valor equivalente a 7,1% do total do FSE e FEDER (18,4 milhões de euros).

**Quadro 5: Inclusão social no Portugal 2020, dotação, 2014 - 2020 (milhões de euros)**

Temas da Inclusão Social	FSE	CPN	Tx. Cof.	FEDER	CPN	Tx. Cof.	Total Fundos	Total CPN	Total Tx. Cof.	Total
Grupos vulneráveis	1.243	259	83%	0	0	0%	1.243	259	83%	1.502
Territórios vulneráveis	233	49	83%	220	52	81%	453	101	82%	554
Equipamentos sociais e de saúde	0	0	0%	305	71	81%	305	71	81%	376
Empreendedorismo e inovação social	155	32	83%	5	1	0%	160	33	0%	193
<b>TOTAL</b>	<b>1.631</b>	<b>340</b>	<b>83%</b>	<b>530</b>	<b>124</b>	<b>81%</b>	<b>2.161</b>	<b>464</b>	<b>82%</b>	<b>2.625</b>

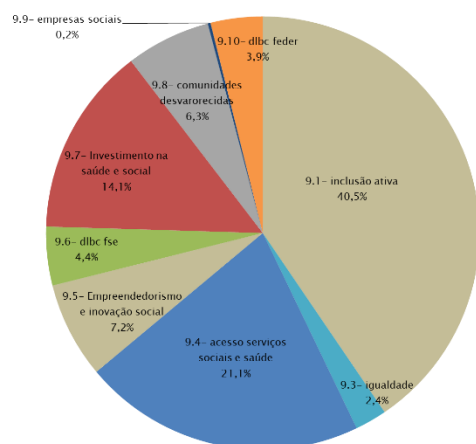
Fonte: AD&C

O atual período de programação tem a particularidade de ter adotado um Programa Operacional dirigido especificamente à Inclusão Social e Emprego (PO ISE), com uma dotação de 2,1 milhões de euros dos quais 55% (1,2 milhões de euros) dedicados exclusivamente ao OT9 (Eixo Prioritário 3 do PO ISE, pág.74). Neste montante está ainda incluído o “Programa para a Inovação Social”, um fundo de 150 milhões de euros destinados a apoiar intervenções locais nesta área social (PNR 2015, pág. 32). Além do financiamento concedido pelo PO temático, o apoio dos fundos estruturais também se dá ao nível dos vários Programas Operacionais regionais.

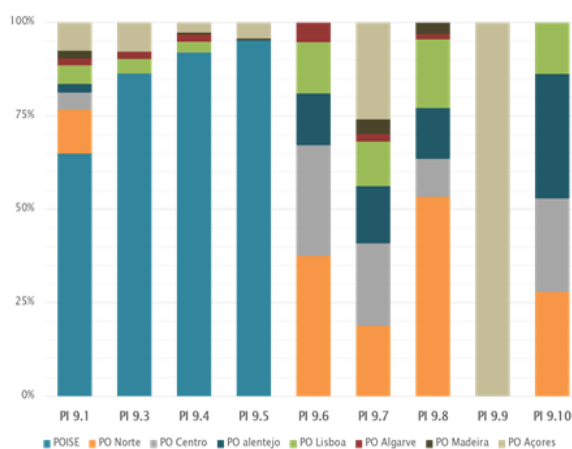
A repartição dos montantes deste objetivo por Prioridades de Investimento (PI) permite concluir que cerca de 61,5% da dotação é alocada apenas a duas PI. A PI 9.1- *Inclusão ativa, incluindo com vista à promoção da igualdade de oportunidades e da participação ativa e a melhoria da empregabilidade* – com 40,5% e a PI 9.4 - *Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, incluindo cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral* – com 21%.

Outra leitura permite concluir pela existência de uma geometria variável nas prioridades de investimento dos PO. Por exemplo, a PI 9.1 está em todos os PO (no Temático e em todos regionais), a PI 9.5 apenas no PO temático e nas regiões autónomas e a PI 9.9 apenas no PO Açores. De realçar que os valores considerados no tema “grupos vulneráveis” contemplam uma parte da dotação da PI 9.1 e as dotações integrais das PI 9.3 e 9.4, os “territórios vulneráveis” abarcam a outra parte do valor da PI 9.1 e as dotações das PI 9.6, 9.8 e 9.10. O valor dos “equipamentos sociais e de saúde” correspondem à dotação da PI 9.7 e o montante definido para o “empreendedorismo e inovação social” corresponde às dotações da PI 9.5 e 9.9.

**Figura 7: Inclusão social no Portugal 2020, peso relativo por PI, 2014-2020**



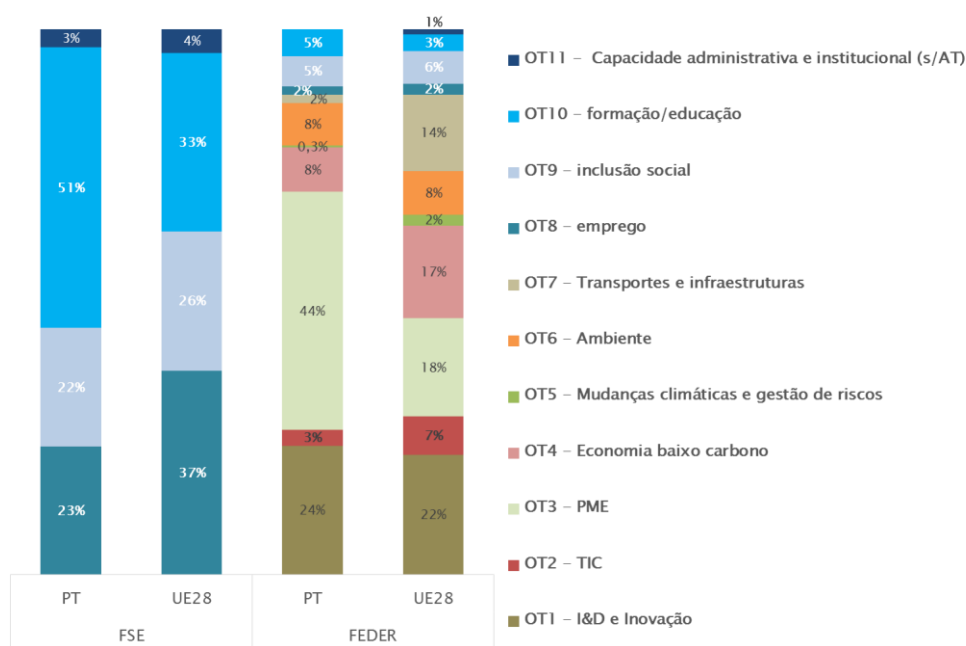
**Figura 8: Inclusão social no Portugal 2020, peso relativo de cada PO por PI, 2014-2020**



Fonte: AD&C

Comparando a percentagem do FSE alocado ao OT9 em Portugal e no resto dos Estados-membros (UE28), verifica-se que em Portugal a percentagem é menor em 4 p.p. (22% em Portugal face a 26% na UE28). No caso do FEDER, Portugal dedica 5% da sua dotação a este objetivo o que, confrontando com os outros Estados-Membros, se traduz numa diferença de menos 1 p.p. (6% na UE28).

**Figura 9: Repartição FSE e FEDER – Portugal e UE28**



Fonte: AD&C e Comissão Europeia

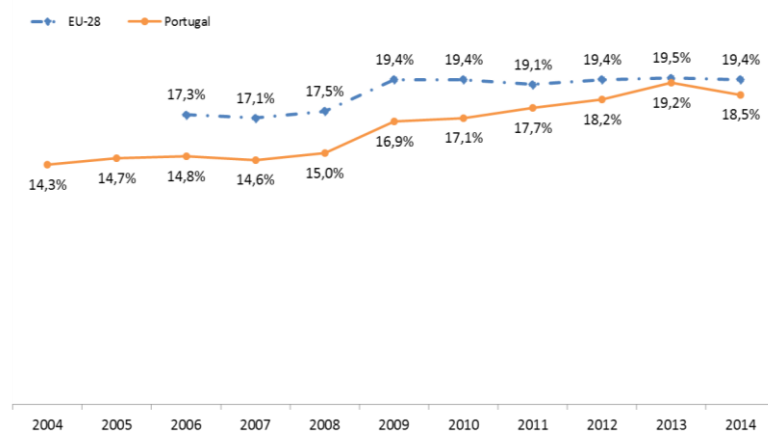
## 4. CONCLUSÕES

Este é um trabalho que contabiliza a despesa com proteção social (COFAG) e inclusão social (QCAIII e do QREN) num determinado período de tempo (entre 2000 e 2013), embora no caso da inclusão social assinala, ainda, a dotação prevista para o ciclo 2014-2020. Da análise dos números verifica-se que tem havido um reforço destas duas políticas, tanto em Portugal como no resto da UE28, muito explicado pela necessidade dos Estados adequarem os seus sistemas sociais não só às novas realidades demográficas mas também aos riscos sociais que emergiram, sobretudo, com a crise de 2008.

As principais conclusões que se retiram sobre a **despesa pública do Estado com proteção social** no período em análise são as seguintes:

- ✚ Aumento do peso em 8 p.p. (28% em 2000, 36% em 2014).
- ✚ Valor mais do que duplicou (15 mil milhões de euros em 2000, 32 mil milhões em 2014).
- ✚ Aumento de 10 p.p. nas componentes “Velhice/Reforma” e “Desemprego” no total dos gastos (em 2000 as duas valiam 56% do total da despesa, em 2014 já tinham um peso de 66%).
- ✚ Aumento em % do PIB em 4,2 p.p. nos últimos 10 anos (2004, 14,3% para 18,5% em 2014), situação verificada também na UE28 mas apenas em 2,1 p.p. (17,3% em 2006 para 19,4% em 2014).
- ✚ Tanto em Portugal como na UE28, este setor é o que leva a maior fatia dos orçamentos.

**Figura 10: Despesa com proteção social em % do PIB, Portugal e UE28, 2004 - 2014<sup>12</sup>**

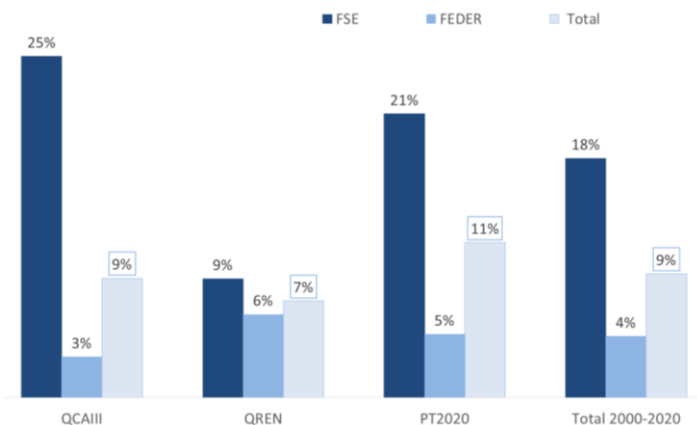


Fonte: Eurostat

As principais conclusões que se retiram sobre os **apoios dados à inclusão social pelos fundos estruturais** (FSE, FEDER e respetiva CPN) são as seguintes:

- Em média, e considerando os três períodos de programação, **9%** do total dos recursos foram alocados à área da inclusão social.
- O Portugal 2020 apresenta a maior margem de apoios com 11%, seguido do QCAIII com 9% e do QREN com 7%.
- Foi no QCAIII que o FSE dedicou maior fatia do seu orçamento a esta temática (25% do total), e do lado do FEDER esse destaque é mais evidente no QREN (6%).

**Figura 11: Peso da inclusão social por fundo, em cada período de programação, 2000-2020**



Fonte: AD&C

- Todavia, em valores absolutos, é no Portugal 2020 que se dá um maior investimento por parte do FSE (1,631 milhões de euros) e é no QREN que se verifica um maior investimento do FEDER (791 milhões de euros).
- No QCAIII os valores globais para a inclusão social (FSE e FEDER) foram de 1,70 milhões de euros, no QREN cerca de 1,66 milhões de euros e no Portugal 2020 de 2,16 milhões de euros.

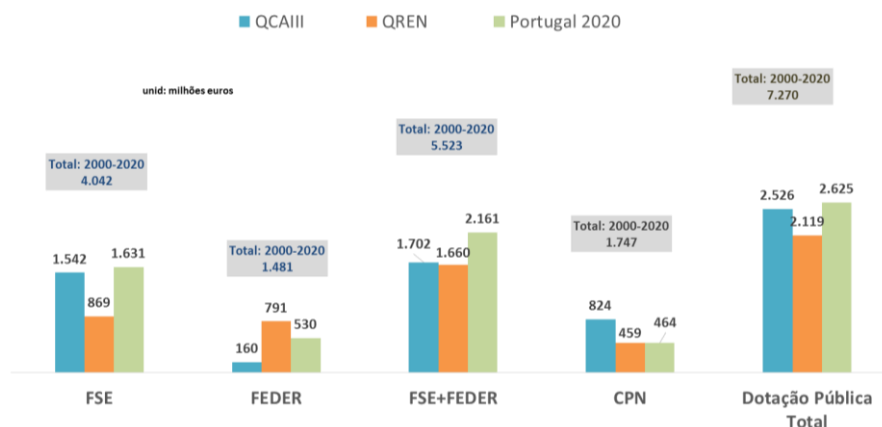
<sup>12</sup>Só há dados a partir de 2004 para Portugal e a partir de 2006 para a UE28.

de euros (aumento de 460 milhões de euros entre o QCAIII e o Portugal 2020 e de 3 p.p. no peso do investimento).

- O FSE é o fundo estrutural que mais contribui para esta área com 67% (o FEDER contribui com 33%).
- A CPN diminuiu 360 milhões entre o QCA III e o Portugal 2020 e a taxa média de cofinanciamento aumentou cerca de 16 p.p. no mesmo período (66% no QCAIII para 82% no Portugal 2020).



**Figura 12: Inclusão social por fundo, em cada período de programação, 2000-2020**



Fonte: AD&C

- A área de atuação com mais apoios é a dos grupos vulneráveis (42%), logo seguido dos territórios vulneráveis (31%). Por sua vez, o apoio dado aos equipamentos sociais e de saúde foi de 22% ao passo que o empreendedorismo e inovação social recebeu 5% do total.

**Quadro 6: Inclusão social por áreas de atuação, 2000 - 2020 (milhões de euros)**

Temas da Inclusão Social	FSE	CPN	Tx. Cof.	FEDER	CPN	Tx. Cof.	Total Fundos	Total CPN	Total Tx. Cof.	Total
Grupos vulneráveis	2.121	706	75%	3	0,7	0%	2.124	707	75%	2.831
Territórios vulneráveis	888	433	67%	621	173	78%	1.509	606	71%	2.115
Equipamentos sociais e de saúde	105	63	63%	1.036	299	78%	1.141	362	76%	1.503
Empreendedorismo e inovação social	271	71	79%	5	1	0%	276	72	0%	348
<b>TOTAL</b>	<b>3.385</b>	<b>1.273</b>	<b>73%</b>	<b>1.665</b>	<b>474</b>	<b>78%</b>	<b>5.050</b>	<b>1.747</b>	<b>74%</b>	<b>6.797</b>

Fonte: AD&C

## REFERÊNCIAS

### BIBLIOGRAFIA [\(com ligação às fontes\)](#)

- Amaral, Conceição e Oliveira, Ana (2010), [Composição da Despesa Pública e Crescimento Económico](#), GPEARI- MFAP, artigo, abril
- Autoridade de Gestão do POEFDS (2010), [Relatório Final de Execução](#), agosto
- Autoridade de Gestão do PRODEP III (2010), [Relatório Final de Execução](#), setembro
- Autoridade de Gestão do PO Saúde XXI (2010), [Relatório Final de Execução](#), janeiro
- Autoridade de Gestão da IC EQUAL (2010), [Relatório Final de Execução](#), março
- Comissão Europeia (2015), [Non-paper assessing the implementation of the reform in the programming for cohesion policy 2014-2020](#), maio
- Comissão Europeia (2011), [Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial](#),
- Conselho das Finanças Públicas (2014), [Sistemas de Proteção Social, Apontamento n.º2/2014](#), outubro 2014.
- Constituição da República Portuguesa, [VII Revisão Constitucional](#), 2005
- Estado Português (2011), [Programa Nacional de Reforma 2011](#), março 2011
- Estado Português (2014), [Programa Nacional de Reforma 2014](#), abril 2014
- Estado Português (2015), [Programa Nacional de Reforma 2015](#), abril 2015
- Estado Português (2012), [Relatório Social Nacional, maio 2012](#)
- Feio, Paulo Areosa *et al* (2015), [O que fazemos com os dinheiros europeus – O QREN 2007 - 2013](#), maio 2015
- Ferreira, Paulo Diogo Boa Nova (2014), Tese de Mestrado, [Estrutura Funcional da Despesa Pública e Crescimento Económico](#), setembro 2014
- IFDR (2007), [Análise da Execução do QCAIII, final 2007](#), novembro 2007
- Instituto da Segurança Social (2008), [Estratégia Nacional para a Proteção Social e Inclusão Social- Portugal 2008 /2010](#), setembro 2008
- Assembleia da República (2007), [Lei n.º4/2007, Bases Gerais do Sistemas de Segurança Social](#), janeiro 2007
- Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (2014), [Programa Operacional da Inclusão Social e Emprego](#), novembro 2014
- Ministério da Solidariedade e Segurança Social (2013), [Diagnóstico prospetivo de natureza temática – Inclusão Social e Emprego, versão preliminar](#), abril 2013
- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional (2014), [Portugal 2020 - Acordo de Parceria 2014 – 2020](#), julho 2014

**LINKS ÚTEIS**

Agência para o Desenvolvimento e Coesão - <http://www.adcoesao.pt/>

Eurostat - <http://ec.europa.eu/eurostat>

Instituto Nacional de Estatística - <https://www.ine.pt/>

Instituto da Segurança Social - <http://www.seg-social.pt/>

Portugal 2020 - <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/>

Programa Operacional Inclusão Social e Emprego - <http://poise.portugal2020.pt>

Programa Operacional Potencial Humano - <http://www.poph.qren.pt/>