

Toolkit das desigualdades

Aplicação experimental
ao aumento da Retribuição
Mínima Mensal Garantida

FICHA TÉCNICA

Título

Toolkit das desigualdades: Aplicação experimental ao aumento da Retribuição Mínima Mensal Garantida

Autoria

CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social: Frederico Cantante (coordenação); Jena Santi; Pedro Estêvão; Tânia Almeida

Data

Janeiro 2025

Cite este documento

Cantante, F., Santi, J., Estêvão, P. & Almeida, T. (2024). *Toolkit das desigualdades: aplicação experimental ao aumento da Retribuição Mínima Mensal Garantida*. CoLABOR / PLANAPP.

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Campus XXI, Av. João XXI, n. 63

1000-300 Lisboa

planapp@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Índice

Índices de Figuras e Tabelas	4
1. Introdução	5
2. Diagnóstico	6
2.1. Enquadramento analítico.....	6
2.2 Enquadramento estatístico	7
3. Desenho da medida	12
4. Domínios, subdomínios e tipos de mecanismos de (des)igualdade	16
5. Limitações e riscos.....	22
6. Dispositivo de monitorização e avaliação da política	23
7. Referências	25
7.1 Referências bibliográfica	25
7.2 Referências legislativas e outros instrumentos jurídicos.....	25

Índices de Figuras e Tabelas

Figura 1 – Evolução do valor do salário mínimo nacional nominal e real (ano base=2016) (1974-2024) (Euro)8

Figura 2 – Salário mínimo nacional em % do ganho mediano e médio, Portugal continental (2002-2022) (%).....9

Figura 3 – Trabalhadores abrangidos pelo SMN, Portugal continental (2002-2021) (N.º e %)..... 10

Tabela 1 – Trabalhadores abrangidos pelo SMN e taxa de cobertura do SMN, por sexo, grupo etário, nível de escolaridade e atividade económica, Portugal continental (2021) (N.º e %)..... 11

Tabela 2 – Desenho da medida 14

Tabela 3 – Classificação da política 15

Tabela 4 - Domínios e subdomínios de desigualdade 17

Tabela 5 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de desigualdade..... 18

Tabela 6 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de igualdade..... 19

Tabela 7 - Domínios, subdomínios e mecanismos ativados21

Tabela 8 - Indicadores de monitorização e avaliação da medida24

1. Introdução

No âmbito do *Toolkit* das Desigualdades – um instrumento desenvolvido pelo Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLABOR) em parceria com o PLANAPP - Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas –, este documento oferece uma análise da proposta de aumento da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG), vulgo salário mínimo nacional (SMN). O objetivo é avaliar o impacto dessa medida nas desigualdades e oferecer uma análise crítica sobre o seu desenho em relação aos objetivos propostos.

O documento está estruturado em diversas secções. Inicialmente, apresenta-se um contexto sobre a introdução do SMN em Portugal e os seus efeitos diretos e indiretos. Em seguida, é apresentado o desenho da medida, com ênfase nos seus objetivos, destinatários e critérios de elegibilidade. Posteriormente, realiza-se uma avaliação crítica da política em discussão, examinando tanto os seus potenciais impactos positivos como os seus riscos. Por último, é proposto um modelo de monitorização da medida em relação à sua eficácia e à sua equidade.

2. Diagnóstico

2.1. Enquadramento analítico

O SMN foi introduzido em Portugal em 1974. No contexto dos países da União Europeia (UE) existem 21 países que têm SMN e a nível internacional muitos outros têm também este instrumento. O montante do SMN pode assumir um valor único ou existirem vários valores mínimos, tendo em conta o setor de atividade ou o nível de qualificação escolar.

O SMN é um instrumento de distribuição primária do rendimento, dirigido aos trabalhadores por conta de outrem. O seu objetivo fundamental é o de melhorar as condições de vida dos trabalhadores com salários mais baixos e, nesse sentido, de contribuir para a dignidade do trabalho e para redução das desigualdades salariais.

Alguns estudos têm analisado os efeitos potencialmente negativos do SMN. Desde logo, no potencial aumento da desigualdade de rendimento, por via do aumento do desemprego induzido pelo aumento do SMN (*“disemployment effects”*) – ver a este respeito Neumark, & Wascher (2006). Outros estudos focam-se apenas na distribuição dos salários, referindo que o aumento do SMN pode implicar a redução da desigualdade por via do aumento do desemprego dos trabalhadores potencialmente abrangidos por esse montante – efeito de composição (Centeno, Duarte & Novo, 2011).

Em relação aos efeitos positivos, eles consistem na melhoria das condições de existência dos trabalhadores com rendimentos salariais mais baixos, no aumento indireto dos salários noutras latitudes da distribuição desse recurso e na redução da desigualdade salarial (mas também de rendimento) (Cantante & Estêvão, 2022; GEP, 2021; Oliveira, 2021).

Em Portugal, o aumento do SMN, a partir de outubro de 2014, foi acompanhado por um crescimento significativo do emprego e por uma redução do desemprego. Nesse período, o SMN assumiu-se como um fator determinante para a redução da desigualdade salarial. De acordo com Oliveira (2022), entre 2006 e 2019, o aumento real do SMN assumiu-se como a causa basilar da redução da desigualdade salarial, explicando igualmente 40% do aumento do salário médio.

O SMN tem um efeito de mitigação da desigualdade devido ao facto de os trabalhadores que teriam salários abaixo do SMN verem a sua retribuição “engolida” por esse limiar mínimo (*bite effect*), mas também através do efeito de arrastamento (*spillover effect*) verificado noutras latitudes da estrutura de distribuição dos salários – particularmente nos grupos não abrangidos pelo SMN da metade inferior da distribuição. Entre 2015 e 2020, o ganho nominal médio dos trabalhadores do 3.º, 4.º e 5.º decis aumentou cerca de 22%, 20% e 18% (26% e 24% nos dois primeiros decis, 11% e 7% no 9.º e 10.º decis, respetivamente).

O efeito de arrastamento decorre de razões de mercado – oferta de uma remuneração base acima do SMN como forma de atração de trabalhadores, particularmente em contextos de desemprego reduzido –, mas também, e porventura sobretudo, de razões institucionais, nomeadamente da negociação coletiva. De acordo com o GEP/MTSSS (2021), “em 2019, foram publicadas 127 convenções coletivas

que estabeleceram salários mínimos superiores ao valor da RMMG em vigor nesse ano (58,0% do total de convenções com alterações salariais publicadas) e com uma cobertura potencial de 285.021 trabalhadores por conta de outrem (33,0% do total de trabalhadores potencialmente abrangidos por convenções coletivas com alterações salariais).” Em 2020, num contexto de redução do dinamismo da contratação coletiva, “o peso relativo das convenções coletivas com salários mínimos superiores ao valor da RMMG em vigor (635 euros) aumentou de 58,0% para 63,0%, tendo também aumentado o peso relativo dos trabalhadores abrangidos por essas convenções, neste caso de 33,0% para 40,0%”.

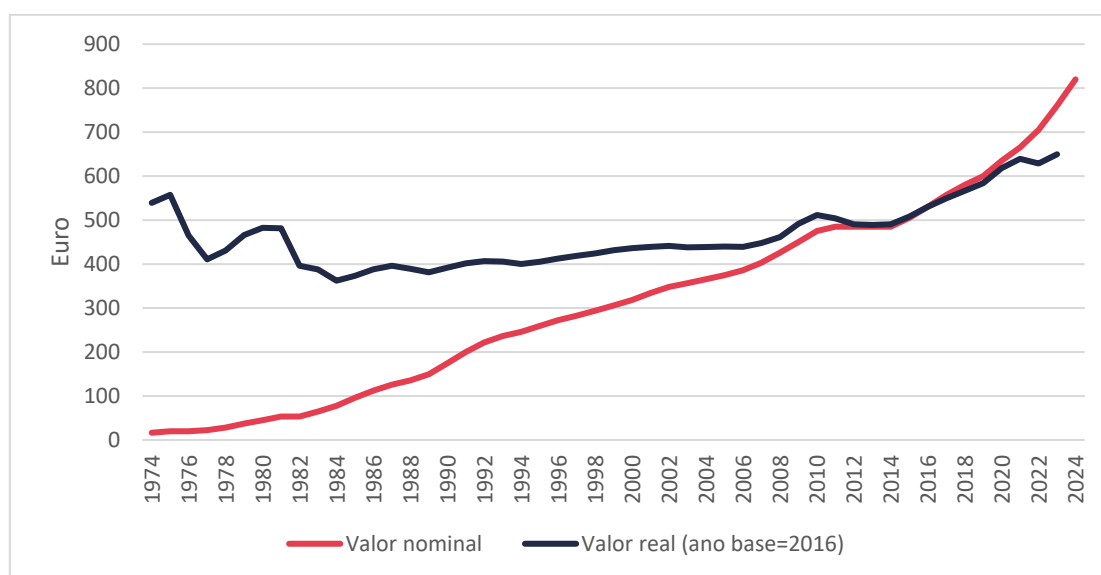
Neste sentido, um dos aspetos mais relevantes que importa sublinhar prende-se com os efeitos indiretos do SMN em latitudes da distribuição dos salários não abrangidas por este instrumento de distribuição primária dos rendimentos do trabalho por conta de outrem. De acordo com Cantante & Estêvão (2022), o SMN tem elevado de forma significativa os salários de, pelo menos, toda a metade inferior da distribuição, quer devido a efeitos de mercado, quer sobretudo devido ao papel exercido pela contratação coletiva na negociação de níveis remuneratórios mínimos acima do limiar mínimo definido para o país. Esta evidência não só sublinha a relevância da negociação coletiva na definição dos níveis salariais dos trabalhadores (nomeadamente dos que se posicionam na distribuição dos salários entre o SMN e o ganho mediano), mas também a relação virtuosa que aparentemente existe (e pode ser aprofundada) entre o SMN e a negociação coletiva.

2.2 Enquadramento estatístico

O SMN foi introduzido, em Portugal, a 27 de maio de 1974, com um valor de 16,5€ em termos nominais. Isto significou uma elevação muito pronunciada da remuneração de muitos trabalhadores, tendo em consideração que o salário médio, em 1973, no setor empresarial, era de 17,3€ (Banco de Portugal, 2024).

A preços de 2016, o valor inicial do SMN situou-se em 539€. Tal como é possível observar na Figura 1, o seu valor real tendeu a decrescer nos 10 anos seguintes e a estabilizar até ao novo milénio. Na segunda metade da primeira década de 2000, em particular a partir de 2007, verificou-se um aumento substancial do seu valor nominal e real durante um período curto, tendo sido congelado, entre 2011 e 2014, no contexto da Grande Recessão. Desde 2015, tem-se observado um aumento continuado e significativo do montante do SMN: mais 335€ em termos nominais entre 2014 e 2024 (de 485€ para 820€); mais 159€ em termos reais entre 2014 e 2023, o que equivale a uma taxa de variação de 32,5%.

Figura 1 – Evolução do valor do salário mínimo nacional nominal e real (ano base=2016) (1974-2024) (Euro)



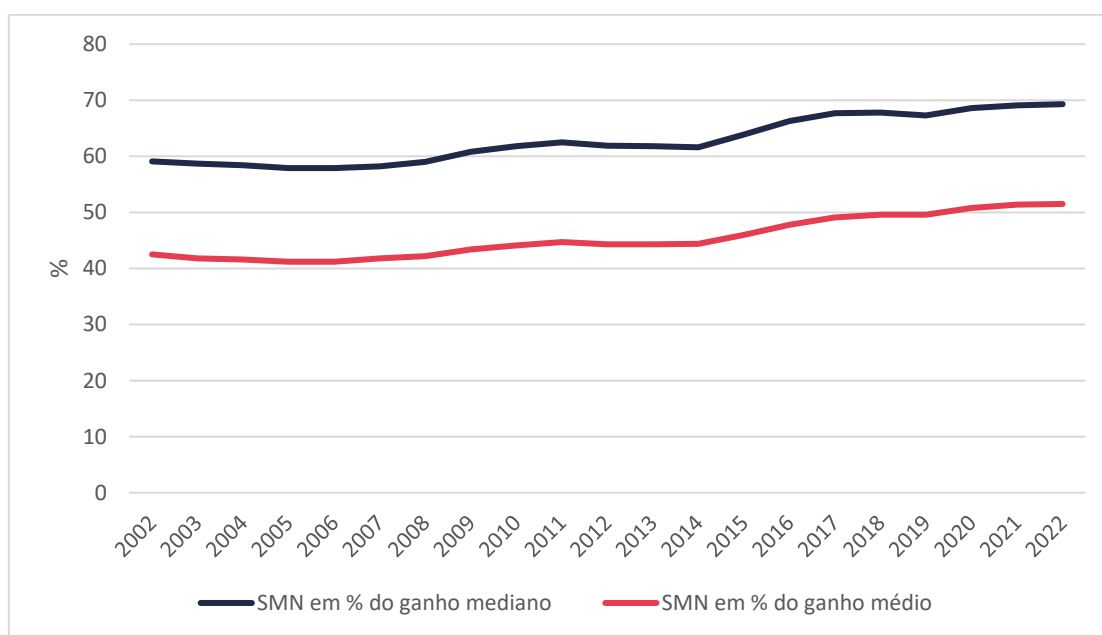
Fonte: DataLABOR. [Valor nominal do SMN](#); [Valor real do SMN](#).

O facto de a atualização anual do SMN no período do pós-Grande Recessão ter sido sempre superior ao aumento do salário médio e mediano implica um aumento da compressão salarial – tendência que não tinha sido observada desde o início do milénio. Se em 2014 o SMN representava 61,6% e 44,4% do ganho mediano e médio, em 2022 essas proporções eram de 69,3% e de 51,5%.¹

Portugal é um dos países europeus e da UE-27 em que o diferencial entre o SMN face ao [ganho médio](#) é mais baixo.

¹ Se em vez do ganho (remuneração base + prestações regulares + remuneração suplementar), o conceito estatístico utilizado fosse a remuneração base, o nível de compressão seria ainda superior.

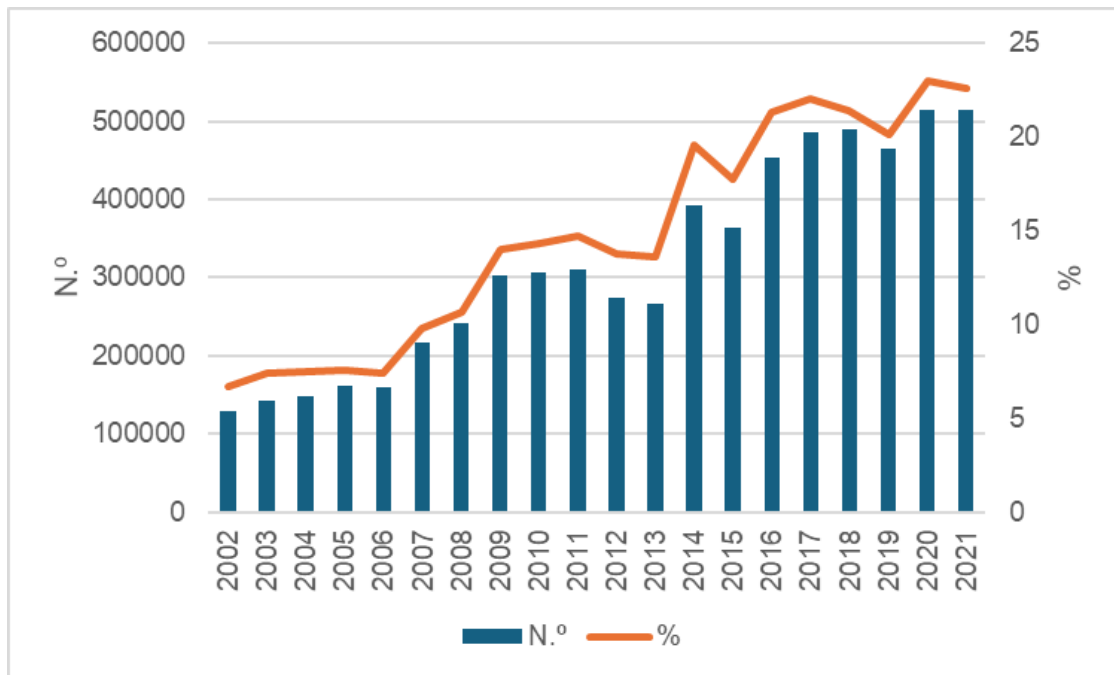
Figura 2 – Salário mínimo nacional em % do ganho mediano e médio, Portugal continental (2002-2022) (%)



Fonte: DataLABOR. [SMN em % do ganho mediano](#); [SMN em % do ganho médio](#).

A Figura 3 demonstra que no início do milénio, e até 2006, a taxa de cobertura do SMN foi sempre inferior a 10% e que o número de trabalhadores abrangidos se situou abaixo das 200 mil pessoas. O aumento do valor deste instrumento de regulamentação em 2007 implicou o aumento dos dois indicadores em causa nos anos seguintes, nomeadamente até 2011. Entre 2011 e 2013, anos em que o SMN foi congelado, a amplitude destes indicadores estabilizou ou diminuiu. Em 2014, o SMN foi aumentado a partir de 1 de outubro e esse facto explica o aumento da sua abrangência em termos absolutos e relativos – os dados dos Quadros de Pessoal dizem respeito a outubro de cada ano. Em 2021, o SMN abrangia cerca de 515 mil trabalhadores do setor privado com trabalho a tempo completo e remuneração base completa, ou seja, 22,6%.

Figura 3 – Trabalhadores abrangidos pelo SMN, Portugal continental (2002-2021) (N.º e %)



Fonte: Cálculos dos autores a partir dos microdados dos Quadros de Pessoal (GEP/MTSSS).

A incidência do SMN tem variações categoriais bastante acentuadas, tal como é possível observar na Tabela 1. É mais elevada entre as mulheres (27,5%), entre os trabalhadores mais jovens (37,6%) e com 54 ou mais anos (24,7%), nos trabalhadores com menores qualificações escolares (31,6%) e em certas atividades económicas, em particular no setor primário (A), no alojamento, restauração e similares (I), nas atividades imobiliárias (L) e nas outras atividades de serviços (S).

Tabela 1 – Trabalhadores abrangidos pelo SMN e taxa de cobertura do SMN, por sexo, grupo etário, nível de escolaridade e atividade económica, Portugal continental (2021) (N.º e %)

		N.º de trabalhadores abrangidos	Taxa de cobertura do SMN
Sexo	Homens	230 165	18,5
	Mulheres	284 702	27,5
Grupo etário	< 25 anos	55 887	37,6
	25-34 anos	120 415	22,6
	35-44 anos	123 093	19,3
	45-54 anos	128 240	21,2
	> 54 anos	87 164	24,7
Nível de escolaridade	Básico ou inferior	306 788	31,6
	Secundário ou pós-secundário	177 952	24,2
	Superior	28 182	5
Atividade económica	A	17 493	38,6
	B	733	10,9
	C	107 791	22,6
	D	80	1,1
	E	5572	23,5
	F	44 632	24,8
	G	104 706	24,7
	H	11 469	9,9
	I	71 777	41,8
	J	4966	4,9
	K	1652	2,4
	L	6589	30,4
	M	12 105	9,9
	N	31 703	21,5
	O	2531	22,3
	P	6647	13,9
	Q	64 959	27,3
	R	4870	20,1
	S	14 592	31,5

Fonte: Cálculos dos autores a partir dos microdados dos Quadros de Pessoal (GEP/MTSSS).

3. Desenho da medida

No âmbito do Programa do XXIV Governo Constitucional², o Governo comprometeu-se a aumentar o SMN para 1000€ até 2028 (Programa do XXIV Governo Constitucional, 2024: 18), com um aumento anual “em linha com a inflação mais os ganhos de produtividade como regra geral” (Programa do XXIV Governo Constitucional, 2024: 36).

O SMN foi instituído pelo 1.º Governo Provisório de 1974 através do Decreto-Lei n.º 217/74, de 27 de maio. Este Decreto-Lei prevê pela primeira vez em Portugal uma retribuição mínima aos trabalhadores por conta de outrem, quer do setor público, quer do privado, no valor de 3300 escudos (16,5€) com vista à melhoria dos níveis de vida da classe trabalhadora.

O direito de todos os trabalhadores à retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual, de forma a garantir uma existência condigna está vertida na Constituição da República Portuguesa na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º. Nessa medida, constitui tarefa do Estado assegurar o estabelecimento e a atualização do salário mínimo nacional, tendo em conta, entre outros fatores, as necessidades dos trabalhadores, o aumento do custo de vida, o nível de desenvolvimento das forças produtivas, as exigências da estabilidade económica e financeira e a acumulação para o desenvolvimento (alínea a) do n.º 2 do artigo 59.º).

Nesse sentido, o Código do Trabalho (CT) consagra, no n.º 1 do seu artigo 273.º, a garantia aos trabalhadores de “*uma retribuição mínima mensal, seja qual for a modalidade praticada, cujo valor é determinado anualmente por legislação específica, ouvida a Comissão Permanente de Concertação Social*”. Na determinação do SMN, entre outros fatores, são ponderadas as necessidades dos trabalhadores, o aumento do custo de vida e a evolução da produtividade, tendo em vista a sua adequação aos critérios da política de rendimentos e preços (n.º 2 do artigo 273.º do CT).

Compete à Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) a ação inspetiva das condições do trabalho, incluindo a fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral, entre as quais se inclui o pagamento da retribuição mínima garantida (n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 167-C/2013, de 31 de dezembro). O pagamento de uma retribuição ao/à trabalhador/a abaixo da retribuição mínima mensal por parte do empregador constitui uma contraordenação muito grave (n.º 3 do artigo 273.º do CT). A coima aplicável à entidade patronal varia consoante o volume de negócios da empresa e da responsabilidade do infrator (negligência ou dolo), nos termos do artigo 553.º e 554.º do CT. Pode ainda ser aplicada à entidade empregadora infratora uma sanção acessória de publicidade (que consiste no registo público, disponibilizado na página eletrónica da ACT de um extrato da contraordenação, com a identificação do infrator, do setor de atividade, lugar da prática da infração, e

² <https://www.portugal.gov.pt/gc24/programa-do-xxiv-governo-pdf.aspx>

da sanção aplicada), ao abrigo do disposto no artigo 562.º do CT. A entidade patronal infratora terá ainda de reembolsar o trabalhador das quantias em dívida, de acordo com o artigo 564.º do CT.

Atualmente o valor do SMN no território continental é de 820€, conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 107/2023, de 17 de novembro, na sequência do Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade, celebrado com os parceiros sociais, em sede de concertação social. Nos Açores o valor do SMN em 2024 é de 861€, uma vez que se aplica um acréscimo legal automático de 5% sobre o SMN nacional (artigo 3.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, de 10 de abril). Na Região Autónoma da Madeira, o SMN para 2024 é de 850€ (artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2024/M, de 8 de fevereiro e artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2009/M, de 4 de agosto).

Tabela 2 – Desenho da medida

Dimensões	Conteúdo	Instrumentos
<i>Objetivos específicos da medida</i>	Aumentar o SMN para, pelo menos, 1000€ em 2028.	N/D
<i>Objetivos estratégicos da medida relacionados com as desigualdades</i>	Melhoria dos níveis de vida da classe trabalhadora.	Decreto-Lei n.º 217/74, de 27 de maio
<i>Vetores de concretização da medida</i>	Aumentar anualmente o valor do SMN.	N/D
<i>Destinatários da medida</i>	Trabalhadores por conta de outrem, de entidades do setor privado localizadas no território continental.	Decreto-Lei n.º 107/2023 de 17 de novembro
<i>Condições de elegibilidade</i>	Trabalhadores por conta de outrem a tempo completo. É permitido pagar menos do que o SMN a: • Trabalhadores sem horário de trabalho completo; • Estagiários, praticantes, aprendizes ou formandos em situação de formação certificada; • Trabalhadores com capacidade reduzida ou deficiência.	Artigo 275.º do CT
<i>Regulação do acesso à medida</i>	N/A	N/A
<i>Incentivos de adesão dos destinatários à medida</i>	Obrigações legais e aplicação de coimas em caso de incumprimento.	N.º 3 do artigo 273.º, artigo 553.º e artigo 554.º do CT
<i>Instituições abrangidas</i>	Todas as entidades empregadoras do setor privado estabelecidas em território continental.	N/A
<i>Mecanismo de incentivo ao envolvimento instituições</i>	Obrigações legais e aplicação de coimas em caso de incumprimento.	N/A
<i>Financiamento da medida</i>	N/A	N/A
<i>Acompanhamento e monitorização da medida</i>	N/A	N/A

Tabela 3 – Classificação da política

Classificação da política	Classificação	Descrição
<i>Benefício em dinheiro, benefício em espécie ou imposição legal</i>	Imposição legal	Obrigações legais de estabelecimento de um mínimo salarial.
<i>Recursos ou oportunidades</i>	Recursos	Garantir a todos os trabalhadores por conta de outrem uma remuneração mínima.
<i>Universal ou seletiva</i>	N/A	N/A
<i>Forma de provisão (pública, privada, terceiro setor)</i>	N/A	N/A

4. Domínios, subdomínios e tipos de mecanismos de (des)igualdade

O aumento da RMMG tem o potencial de impactar em vários domínios e mecanismos de desigualdade. Os domínios de desigualdade consistem numa categorização ou circunscrição temática desse fenómeno. Existem várias propostas de definição destes domínios (Cecchini et al., 2021; INE, 2023; PLANAPP, 2023; OXFAM, 2019). Neste exercício analítico utilizar-se-á a tipologia que consta no *Toolkit das desigualdades*.

Na Tabela 3 apresenta-se essa proposta de categorização dos domínios e subdomínios de desigualdade. Este um elenco não esgota, no entanto, os domínios e subdomínios de desigualdade.

O processo de avaliação qualitativa do impacto das políticas públicas nas desigualdades está necessariamente ancorado à compreensão desse fenómeno. A este nível, um dos aspetos que é fundamental ter em consideração prende-se com a identificação dos processos ou das dinâmicas desigualitárias, mas também dos processos e das dinâmicas igualitárias. De acordo com Göran Therborn (2013), as desigualdades são (re)produzidas através de dinâmicas sistémicas e “ações distributivas” individuais e coletivas. Estes processos sociais configuram tipos de mecanismo de (des)igualdade no sentido em que têm impactos distributivos.

Em relação aos tipos de mecanismo de desigualdades, são propostos, tendo como referência a proposta do autor sueco (embora com adaptações), o distanciamento, a exclusão, a hierarquização e a acumulação:

- O **distanciamento** consiste na naturalização dos vencedores e perdedores, no uso do mérito individual como justificação determinante da posição ocupada na estrutura social e da mobilidade. Consiste igualmente na rejeição do reequilíbrio das condições de partida. Tem tipicamente como referência desigualdades categoriais de trajeto e desempenho. O distanciamento reproduz desigualdades de partida ao nível dos recursos (propriedade, rendimento, recursos educativos, capital social), mas também do ponto de vista simbólico (estigmas, preconceitos). Este mecanismo decorre de fatores e instrumentos que reproduzem ou intensificam as desigualdades de recursos e oportunidades entre categorias sociais e/ou entre territórios;
- A **exclusão** consiste na produção, reprodução ou intensificação de obstáculos, divisões e/ou discriminações. A exclusão pode ser explícita ou implícita, formal ou informal, e implica proibições ou condicionalismos no exercício de certos direitos e/ou no acesso a certos bens e serviços. Enquanto o distanciamento se produz pela naturalização das diferenças e pela rejeição das políticas que reequilibrem as condições de partida ao longo dos trajetos nos vários campos, a exclusão diz respeito à limitação direta e indireta ao exercício e ao acesso a um conjunto de direitos, políticas e/ou serviços;

- A **hierarquização** consiste na institucionalização de posições de superioridade e inferioridade associadas a questões de reconhecimento e de poder. A hierarquização pode verificar-se em contextos organizacionais e em instituições como a família;
- A **acumulação** é um mecanismo de desigualdade que engloba não só as dinâmicas de exploração do trabalho, mas também os processos normativamente enquadrados que favorecem a concentração do rendimento e da riqueza.

Tabela 4 - Domínios e subdomínios de desigualdade

DOMÍNIOS	SUBDOMÍNIOS
Trabalho e emprego	Remunerações e rendimentos do trabalho
	Qualidade dos vínculos laborais
	Acesso ao emprego e oportunidades profissionais
	(Des)ajustamento de qualificações escolares e de competências
	Autonomia no trabalho, influência nas decisões, relação com colegas e hierarquias
	Tempo de trabalho
	Regime de prestação do trabalho
	Formação profissional e desenvolvimento de competências
	Segurança e saúde no trabalho
	Exposição a macrotendências
	Trabalho doméstico e conciliação entre a vida pessoal e profissional
	Sistema de relações coletivas de trabalho
Proteção social	Instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho
	Regras/critérios de acesso às prestações sociais
	Montante das prestações sociais
	Cobertura das prestações sociais
	Acesso às respostas sociais
	Qualidade das respostas sociais
Fiscalidade	Cobertura das respostas sociais
	Tributação do rendimento
	Tributação do património
	Estrutura da receita fiscal
Saúde	Benefícios fiscais
	Acesso e uso de cuidados de saúde
	Qualidade dos cuidados prestados
	Determinantes da saúde
	Estado de saúde
Educação	Exposição a riscos
	Acesso à educação
	Qualidade da educação
	Desempenho escolar
	Área de formação
	Transição para o mercado de trabalho
Habitação e espaços coletivos	Formação ao longo da vida
	Acesso à habitação
	Qualidade da habitação
Poder político e cidadania	Qualidade do espaço envolvente
	Acesso a direitos cívicos e políticos
	Representatividade em instituições políticas
	Organização e representação de interesses
	Influência política

Justiça e segurança	Acesso à justiça
	Segurança no espaço público
	Violência doméstica
Riqueza, rendimento e condições de vida	Distribuição da riqueza
	Distribuição do rendimento
	Incidência e intensidade da pobreza
	Privação material e social

Fonte: Elaboração própria

Tabela 5 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de desigualdade

Tipo de mecanismo de desigualdade	Descrição dos mecanismos
Distanciamento	Processos sistémicos que visam produzir vencedores e perdedores. Assimetrias entendidas como resultantes de sucesso individual (<i>achievement</i>), enquanto recompensas legítimas (meritocracia). Reprodução de desigualdades de partida ao nível do desempenho escolar, trajeto laboral ou posição social. Traduz-se na naturalização dos vencedores e perdedores, na naturalização de desempenhos e trajetos, na legitimação das superestrelas e dos superquadros. Reprodução de desigualdades baseadas em discriminações. Reprodução ou intensificação de desigualdades de recursos e oportunidades entre categorias sociais e/ou entre territórios.
Exclusão	Restrições seletivas no acesso a recursos e oportunidades. Traduz-se em formas de fechamento, discriminação, estigmatização, “portas fechadas”, “tetos de vidro”, acumulação de (des)vantagens, assimetrias de informação, seleção adversa, formas de monopolização económica, rentismos, exclusões associadas a direitos de cidadania e de propriedade.
Hierarquização	Desigualdades geradas através da institucionalização de posições de superioridade e inferioridade de estatuto e posição em contextos de organizações formais, tais como empresas. Falta de representação coletiva dos trabalhadores e de outras categorias é um elemento de hierarquização. Hierarquias dos sistemas de valor e de avaliação, hierarquias simbólicas: hierarquias na família, nas relações étnico-raciais, na ordem de género, hierarquias de gosto e de disposições sociais.
Acumulação	Processos de exploração assentes na apropriação ou extração assimétrica, desproporcional e/ou indevida por parte de um grupo social de bens e valores produzidos, no essencial, por outros. Reprodução ou intensificação de desigualdades económicas por via fiscal, acesso à propriedade e/ou através de outros meios.

Fonte: Adaptado de Therborn (2013).

Nota: Therborn utiliza o conceito de exploração e não de acumulação.

Os tipos de mecanismos de igualdade propostos são a convergência/aproximação, a inclusão, a desierarquização e a redistribuição:

- A **convergência** implica a melhoria dos recursos, das oportunidades e das capacidades dos grupos mais desfavorecidos. É um mecanismo que consiste na canalização de meios para reduzir as desigualdades de recursos e de oportunidades de partida e garantir uma maior igualdade nos trajetos, nos desempenhos e nos estatutos. Redução das disparidades entre territórios;

- A **inclusão** é o mecanismo de igualdade mais transversal, e, neste sentido, tende a dialogar com os outros três. Se a convergência é um mecanismo que consiste na canalização de recursos para os grupos (mais) desfavorecidos ou na garantia de oportunidades a estas categorias, a inclusão tem como escopo universalizar estatutos, oportunidades, capacidades e acesso a recursos e serviços;

- A **desierarquização** consiste na redução das hierarquias no interior das organizações e de outras instituições como as famílias. No contexto das organizações, este processo estrutura-se através de uma divisão mais equilibrada do poder e pelo reforço da democraticidade dos processos de decisão. No contexto de instituições como a família, este mecanismo define-se sobretudo através da redução/eliminação de hierarquias simbólicas a partir das quais se distribuem funções e poderes;

- A **redistribuição** é um mecanismo que consiste na redução das desigualdades económicas, por via dos impostos sobre o rendimento, das transferências sociais e/ou de serviços garantidos pelo Estado. A redistribuição implica tipicamente um processo de transferência de recursos dos grupos da parte superior da distribuição do rendimento e da riqueza para os grupos com menores recursos. A **reparação**, por seu lado, corresponde a formas de compensação de uma dada categoria social por danos coletivos que lhe foram feitos/perpetrados no passado.

Tabela 6 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de igualdade

Tipo de mecanismo de igualdade	Descrição dos mecanismos
Convergência	Processos de mudança sistémica, igualização de oportunidades, políticas compensatórias e de capacitação, ações afirmativas. O caso das políticas de discriminação positiva. Incentivos aos mais pobres e/ou excluídos. Reforço dos recursos alocados aos mais pobres e/ou excluídos. Redução das disparidades entre territórios.
Inclusão	Mecanismo de igualdade mais transversal. Direitos civis e políticos, políticas sociais, direitos e integração de migrantes, direitos humanos e leis antidiscriminação.
Desierarquização	Encurtamento das hierarquias institucionais e organizacionais, envolvendo processos de capacitação (nomeadamente por via da formação profissional) e empoderamento. A organização coletiva dos trabalhadores e a negociação coletiva são dimensões fundamentais neste tipo de processos. Democratização dos processos de decisão nas organizações.
Redistribuição e reparação	Tributação progressiva do rendimento, transferências sociais, serviços públicos (sobreposição com o mecanismo inclusão). Mecanismo de reparação/reabilitação, que consiste em reparações associados a desigualdades existentes no passado.

Fonte: Adaptado de Therborn (2013).

O aumento do SMN para 1000€ em 2028 em Portugal tem o potencial de impactar em três domínios de desigualdade: trabalho e emprego, proteção social e rendimento e condições de vida.

No domínio do trabalho e emprego, o impacto do aumento do SMN far-se-á sentir no subdomínio da remuneração e rendimentos do trabalho. Os estudos apresentados no enquadramento analítico e a evidência empírica descrita no enquadramento estatístico demonstram que o aumento do SMN tem exercido um papel fundamental na redução da desigualdade salarial em Portugal, com um impacto

particularmente positivo na remuneração de certas camadas sociais (mulheres e jovens), profissionais, setoriais – as que tendem a posicionar-se mais intensamente na base da distribuição dos salários e a serem cobertas pelo SMN. Esse efeito é categorial, mas também territorial, já que a proporção de trabalhadores que auferem o SMN é variável quando se tem em consideração as NUTS, os distritos ou os municípios.

Como se referiu anteriormente, o SMN tem exercido um efeito positivo não apenas na remuneração dos trabalhadores diretamente cobertos por esse valor de referência, mas também na elevação da remuneração média dos quantis de toda a metade inferior da distribuição desse recurso. Nos últimos anos o valor do SMN tem aumento acima do ganho mediano e médio e bastante acima do verificado em relação aos salários dos quantis da parte superior da distribuição. Neste sentido, é expectável que continue a ser um motor de redução da desigualdade remuneratória. O efeito expectável do SMN no domínio do trabalho e do emprego é, portanto, o da convergência.

O impacto potencialmente positivo do aumento do SMN no domínio da proteção social está relacionado com os montantes descontados para o sistema previdencial da Segurança Social, descontos esses que, no quadro das regras em vigor, se repercutem no valor das prestações sociais contributiva. O aumento do SMN tem, neste sentido, um impacto indireto e diferido no domínio da proteção social. Também a este nível se define uma redução de desigualdades categoriais, em particular entre o montante das prestações sociais contributivas de homens e mulheres, já que estas são mais intensamente abrangidas pelo SMN.

Em relação ao domínio da riqueza, rendimento e as condições de vida, o aumento do SMN tem um impacto direto e de curto-prazo no aumento do rendimento disponível dos trabalhadores com salários mais baixos e, em teoria, na redução da incidência da pobreza monetária e da privação material. Em relação a esta questão, importa introduzir duas notas:

- 1) apesar de o valor do SMN ter aumentado de forma muito significativa no espaço de quase uma década, a incidência da pobreza monetária entre a população empregada não tem conhecido oscilações significativas, o que indicia que existem outros fatores que são particularmente estruturantes na exposição da população empregada à pobreza monetária relativa – nomeadamente a situação de desemprego do outro adulto do agregado doméstico e/ou a dimensão desse agregado;
- 2) num contexto inflacionário, como o que se tem verificado nos últimos anos, o aumento real dos rendimentos pode não implicar a melhoria ou a mesmo a manutenção do poder de compra das famílias. O aumento nominal dos salários pode traduzir-se numa redução real dos mesmos e, portanto, num possível aumento da privação material em relação a um conjunto itens essenciais. Vários estudos têm demonstrado, aliás, que os grupos mais penalizados pelo aumento da inflação são os que se situam na base da distribuição do rendimento.

Tabela 7 - Domínios, subdomínios e mecanismos ativados

Domínio	Subdomínio	Mecanismo de igualdade ativado	Mecanismo de desigualdade ativado
Trabalho e emprego	Remuneração e rendimentos do trabalho	Convergência: redução da desigualdade salarial por via do aumento administrativo dos salários dos trabalhadores com remunerações mais baixas	-
Proteção social	Montante das prestações sociais	Convergência e desierarquização: elevação do montante das prestações sociais. Redução expectável das desigualdades no valor das prestações contributivas. (nomeadamente entre mulheres e homens)	-
Riqueza, rendimento e condições de vida	Distribuição do rendimento	Convergência: remuneração é uma dimensão do rendimento disponível, pelo que o aumento do SMN acima da remuneração média tenderá a ter um efeito de redução da desigualdade de rendimento	-
	Incidência e intensidade da pobreza	Convergência: efeito teoricamente positivo, apesar de a incidência da pobreza entre a população empregada parecer ser pouco sensível ao aumento do SMN	-
	Privação material e social	Convergência: efeito teoricamente positivo, apesar do contexto inflacionário no poder de compra – em particular do poder de compra dos grupos com menores rendimentos	-

5. Limitações e riscos

O principal risco associado ao aumento do SMN prende-se com a compressão salarial na metade inferior da distribuição e mesmo tendo como referência latitudes mais elevadas dessa estrutura. Se, de forma continuada e cumulativa, o valor do SMN aumentar significativamente acima do ganho mediano e médio, poderá verificar-se o risco de existir um nivelamento excessivo das remunerações, insensível a diferenças de experiência profissional, de qualificações e/ou de desempenho. Nos últimos anos o SMN tem sido um instrumento fundamental de redução das desigualdades entre a parte superior e inferior da distribuição dos salários, mas também na metade inferior da distribuição. Sendo Portugal um país que registava desigualdades comparativamente elevadas do ponto de vista da distribuição dos salários e do rendimento, a redistribuição primária do rendimento através do SMN é uma tendência que deve ser positivamente avaliada. O problema que aqui se está a aludir prende-se, no entanto, com a compressão excessiva da distribuição dos salários, a qual, em última análise, pode conter elementos de injustiça.

A contenção deste tipo de efeito deve ser ancorada em dinâmicas institucionais e estratégicas mais amplas. Como se referiu, o aumento do SMN nos últimos anos teve efeitos positivos diretos e indiretos no salário médio de boa parte dos trabalhadores da metade inferior da distribuição. Para este tipo de efeito se intensificar e exercer alguma irradiação na parte superior da distribuição, é fundamental dinamizar a negociação coletiva e definir compromissos, de preferência a nível setorial, que possam valorizar de forma transversal os salários, garantindo alguma amplitude salarial, sem comprometer o combate à desigualdade.

O aumento do SMN verificado nos últimos anos não teve efeitos negativos no emprego. Foi, no entanto, acompanhado por uma crescente compressão salarial – das mais elevadas no conjunto de países da UE-27 –, e por aumentos reais, em geral, bastante modestos dos salários na metade superior da distribuição. Neste sentido, o aumento do SMN associado a uma tendência mais transversal de crescimento dos salários dependerá, em boa medida, de uma recomposição da estrutura de especialização do país e das políticas industriais desenvolvidas para o efeito.

6. Dispositivo de monitorização e avaliação da política

Um mecanismo de monitorização de uma política pública deve integrar indicadores que permitam avaliar a eficácia, eficiência e equidade dessa política em relação aos objetivos estabelecidos.

O principal objetivo do aumento do SMN é melhorar as condições dos trabalhadores com salários mais baixos. Neste sentido, é fundamental que o mecanismo de acompanhamento desta medida seja capaz de verificar se a sua implementação está – de facto – a cumprir o seu objetivo.

Neste contexto, sugere-se que o mecanismo de monitorização tenha em conta os seguintes parâmetros:

- a) Enquadramento, isto é, métricas relacionadas com a situação anterior à da implementação da medida;
- b) Cobertura;
- c) Efeitos distributivos.

Ao considerar estes parâmetros, o mecanismo de acompanhamento poderá fornecer informações relevantes sobre a conceção e a implementação da medida e a sua eficácia para garantir o cumprimento do objetivo proposto.

Tabela 8 - Indicadores de monitorização e avaliação da medida

Parâmetro	Indicador
<i>Enquadramento</i>	Evolução nominal e real do SMN
	Número de trabalhadores abrangidos pelo SMN (ano n-1), por sexo, grupo etário, nível de escolaridade e atividade económica
	Proporção de trabalhadores por conta de outrem a receber o SMN (ano n-1), por sexo, grupo etário, nível de escolaridade e atividade económica
<i>Cobertura</i>	Número de trabalhadores abrangidos pelo SMN (ano n), por sexo, grupo etário, nível de escolaridade e atividade económica
	Proporção de trabalhadores por conta de outrem a receber o SMN (ano n), por sexo, grupo etário, nível de escolaridade e atividade económica
<i>Efeitos distributivos</i>	SMN em proporção da remuneração base/ganho média/o ou mediana/o
	Comparação da evolução do SMN com a evolução da remuneração/ganho média/o dos decis salariais
	Total de trabalhadores potencialmente abrangidos por convenções coletivas com alterações salariais acima do aumento do SMN, por atividade económica

7. Referências

7.1 Referências bibliográfica

Banco de Portugal (2024). Instituição do salário mínimo nacional. Banco de Portugal. <https://www.bportugal.pt/page/como-eramos-e-como-mudamos-instituicao-do-salario-minimo-nacional#:~:text=Foi%20preciso%20esperar%20at%C3%A9%202017,c%C3%A1culos%20do%20Banco%20de%20Portugal.>

Cantante, F., & Estêvão, P. (2022). *Os salários em Portugal: padrões de evolução, inflação e desigualdades*. Estudos CoLABOR, N.º 5. CoLABOR. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.7419912>

Centeno, M., Duarte, C., & Novo, A. (2011). *O impacto do salário mínimo sobre os trabalhadores com baixos salários*. Boletim Económico do Banco de Portugal (Outono), pp. 113-129. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ab201110_p.pdf

GEP/MTSSS (2019). *Salário mínimo nacional 45 anos depois: balanço e perspetivas atuais sobre emprego e salários em Portugal*. Publicações GEP/MTSSS. www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/75953/SMN_45ANOSdepois.pdf/c255712e-edc1-4c06-bfba-4ba3ec5f33cf

Neumark, D., & William, W. (2006). *Minimum wages and employment: a review of evidence from the new minimum wage research*. NBER Working paper n.º 12663. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w12663/w12663.pdf

Oliveira, C. (2021). *How is the minimum wage shaping the wage distribution: bite, spillovers, and wage inequality*. GEE papers, N.º 160. https://www.gee.gov.pt/RePEc/WorkingPapers/GEE_PAPERS_160.pdf

Therborn, G. (2013). *The killing fields of inequality*. Polity Press.

7.2 Referências legislativas e outros instrumentos jurídicos

Convenção n.º 131 da Organização das Nações Unidas, <https://files.diariodarepublica.pt/1s/1981/06/13800/13821385.pdf>

Diretiva (UE) 2022/2041 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de outubro de 2022 relativa a salários mínimos adequados na União Europeia, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2041&from=PT>

Constituição da República Portuguesa.

Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (versão atualizada).

Código dos regimes contributivos do Sistema Previdencial de Segurança social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, na versão atualizada

Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, que procede à regulamentação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (versão atualizada).

Decreto-Lei nº 217/74, de 27 de maio, que garante a todos os trabalhadores por conta de outrem, incluindo funcionários públicos e administrativos, uma remuneração mensal de 3.300\$ e aprova um conjunto de benefícios sociais tendo em vista a melhoria da situação das classes que se encontram em pior situação.

Decreto-Lei n.º 107/2023, de 17 de novembro, que atualiza o valor da retribuição mínima mensal garantida para 2024.

Decreto-Lei n.º 167.- C/2013, de 31 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

Decreto regulamentar n.º 47/2012, de 31 de julho, que aprova a Lei Orgânica da Autoridade para as Condições do Trabalho.

Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, de 10 de abril, que aprova o Regime da atribuição do acréscimo regional ao salário mínimo, do complemento regional de pensão e da remuneração complementar regional (versão atualizada).

Decreto Legislativo Regional n.º 3/2024/M, de 8 de fevereiro, que aprova o valor da retribuição mínima mensal garantida para vigorar na Região Autónoma.

Decreto Legislativo Regional n.º 21/2009/M, de 4 de agosto, que adapta à Região Autónoma da Madeira o novo Código do Trabalho.



www.planapp.gov.pt



PLANAPP



@planapp_



Newsletter