

Um Índice de Justiça Intergeracional para Portugal

Institute of Public Policy
Thomas Jefferson - Correia da Serra



Setembro 2023





Equipa do projeto

Coordenador: Paulo Trigo Pereira

Justiça Intergeracional: Axel Gosseries | Manuel Sá Valente

Ambiente e Recursos Naturais: Paulo Trigo Pereira | Luísa Nobre | Diogo Esteves

Saúde: Aida Isabel Tavares | Eduardo Costa

Mercado de Trabalho: Joana Garrido Amorim | Paulo Trigo Pereira

Habituação: Romana Xerez | Paula Albuquerque

Pobreza e Condições de vida: Carlos Farinha Rodrigues | Isabel Andrade

Finanças Públicas: Francesco Franco

Citar como: Pereira, P. T. (coord.), Albuquerque, P., Amorim, J. G., Andrade, I., Costa, E., Esteves, D., Franco, F., Nobre, L., Rodrigues, C. F., Tavares, A. I., Valente, M. S. e Xeres, R. (2023) *Um Índice de Justiça Intergeracional para Portugal*, Institute of Public Policy e Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

© 2023, Fundação Calouste Gulbenkian, Institute of Public Policy e autores

Estudo elaborado por:



Apoio de:







Prefácio	v
Agradecimentos	vi
Sumário Executivo	1
1. Introdução.....	4
1.1. O problema	4
1.2. O que é a justiça intergeracional?.....	4
1.3. Porquê medir, o que medir e como medir?.....	5
1.4. A estrutura do estudo	5
2. Índice de Justiça Intergeracional: das teorias à construção do Índice	6
2.1. Justiça Intergeracional: estamos a medir o que importa?.....	6
2.2. O Índice de Justiça Intergeracional – principais opções metodológicas.....	12
2.3. O Índice de Justiça Intergeracional: resultados agregados.....	15
3. Índice de Justiça Intergeracional: Ambiente e Recursos Naturais.....	17
3.1. A dimensão do Ambiente e Recursos Naturais.....	17
3.2. Sub-dimensões.....	17
3.3. Indicadores.....	18
3.4. Resultados.....	20
3.5. Políticas públicas e justiça intergeracional	21
4. Índice de Justiça Intergeracional: Saúde.....	23
4.1. A dimensão da Saúde.....	23
4.2. Sub-dimensões.....	24
4.3. Indicadores.....	25
4.4. Resultados.....	28
4.5. Políticas públicas e justiça intergeracional	29
5. Índice de Justiça Intergeracional: Mercado de Trabalho.....	31
5.1. A dimensão do Mercado de Trabalho.....	31
5.2. Sub-dimensões.....	32
5.3. Indicadores.....	33
5.4. Resultados.....	37
5.5. Políticas públicas e justiça intergeracional	38
6. Índice de Justiça Intergeracional: Habitação	40
6.1. A dimensão da Habitação	40
6.2. Sub-dimensões.....	41
6.3. Indicadores.....	41
6.4. Resultados.....	42
6.5. Políticas públicas e justiça intergeracional	45



7.	Índice de Justiça Intergeracional: Pobreza e Condições de Vida	48
7.1.	A dimensão da Pobreza e Condições de Vida	49
7.2.	Sub-dimensões	50
7.3.	Indicadores	51
7.4.	Resultados	52
7.5.	Políticas Públicas e justiça intergeracional	53
8.	Índice de Justiça Intergeracional: Finanças Públicas	55
8.1.	A dimensão das Finanças Públicas	55
8.2.	Sub-dimensões	56
8.3.	Indicadores	57
8.4.	Resultados	59
8.5.	Políticas públicas e justiça intergeracional	61
9.	Conclusões	63
10.	Referências bibliográficas	66



Índice de Figuras

Figura 1- Sub-dimensões e indicadores de justiça intergeracional consideradas na área do Ambiente e Recursos Naturais.	18
Figura 2 - Sub-dimensões e indicadores de justiça intergeracional consideradas na área da Saúde.	25
Figura 3 - Sub-dimensões e indicadores de justiça intergeracional consideradas na área do Mercado de Trabalho.	33
Figura 4 - Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas na área da Habitação.	41
Figura 5 - Evolução da política de habitação, 2006-2020	45
Figura 6 - Sub-dimensões e indicadores de justiça intergeracional na área da Pobreza e Condições de Vida.	51
Figura 7 - Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas na área das Finanças Públicas.	56

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Índice de Justiça Intergeracional global (IJI Global) e índices setoriais.	16
Tabela 2 - Evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional na área do Ambiente e Recursos Naturais.	20
Tabela 3 - Evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional na área da Saúde.	28
Tabela 4 - Evolução das variáveis de base para os indicadores de justiça intergeracional na área do Mercado de Trabalho.	34
Tabela 5 - Evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional na área do Mercado de Trabalho.	37
Tabela 6 - Evolução dos indicadores não normalizados referentes à justiça intergeracional na área da Habitação.	42
Tabela 7 - Evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional na área da Habitação.	43
Tabela 8 - Evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional nas áreas da Pobreza e Condições de Vida.	52
Tabela 9 - Resumo dos indicadores de Finanças Públicas.	57
Tabela 10 - Indicadores não normalizados de Justiça Intergeracional nas Finanças Públicas: série longa.	58
Tabela 11 - Indicadores de Justiça Intergeracional nas Finanças Públicas: série longa normalizada.	60



Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Sub-dimensões de Justiça Intergeracional consideradas na área do Ambiente e Recursos Naturais.....	21
Gráfico 2 - Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas na área da Saúde.....	29
Gráfico 3- Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas na área do Mercado de Trabalho.	38
Gráfico 4 - Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas na área da Habitação.	45
Gráfico 5 - Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas nas áreas da Pobreza e Condições de Vida.	53
Gráfico 6 - Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas na área das Finanças Públicas.	61



Prefácio

Entre 2018 e 2022 a iniciativa Gulbenkian Intergeracional pretendeu trazer a justiça intergeracional para a discussão pública e para a agenda política, bem como incentivar o desenho de políticas públicas justas para todas as gerações.

Foram promovidos estudos que analisaram as principais desigualdades entre gerações, e identificados os fatores que contribuem para o sucesso da implementação de políticas de longo prazo. Foi ainda criada uma metodologia para avaliar o impacto das políticas públicas nas gerações atuais e futuras.

No início do projeto, poucos ou nenhuns investigadores nacionais tinham na sua agenda de trabalho a justiça entre gerações. Em 2022, após 11 estudos promovidos pela Fundação e vários *policy briefs* publicados, existe uma rede interdisciplinar de investigadores sobre o tema, provenientes de dezenas de universidades nacionais e estrangeiras.

No final dos cinco anos da iniciativa, procurou-se assegurar que a “agenda” da justiça Intergeracional continue a ser assumida pela academia e sociedade civil, tendo sido apoiados projetos que possam dar continuidade e alavancar as iniciativas desenvolvidas pela Fundação Calouste Gulbenkian.

Nesse contexto, foi apoiado o Institute of Public Policy - Lisbon (IPP), na criação e divulgação pública de um índice de justiça intergeracional agregado, com indicadores nas áreas da habitação, mercado de trabalho, ambiente e recursos naturais, finanças públicas, saúde, e pobreza e condições de vida.

Agradecemos a todos os autores, e em particular ao seu coordenador, Paulo Trigo Pereira, o trabalho desenvolvido, que permite dar um redobrado impulso à investigação e debate em temas essenciais de justiça intergeracional, contribuindo para a promoção de um novo contrato social que garanta um futuro mais justo para todas as gerações.

Luis Lobo Xavier

Coordenador do Projeto Gulbenkian Intergeracional



Agradecimentos

Este estudo, foi uma iniciativa do Institute of Public Policy (IPP) que contou com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian no âmbito de um projeto intitulado “Um Índice de Justiça Intergeracional”. Um agradecimento especial à administração da Fundação, na pessoa do seu Presidente Prof. Doutor António M. Feijó, por ter viabilizado o projeto e também ao Dr. Luis Lobo Xavier, que o acompanhou nas suas diferentes fases.

Apresenta a metodologia de construção quer de um novo “Índice de Justiça Intergeracional para Portugal”, quer de seis Índices de Justiça Intergeracional nas seis dimensões consideradas. Ambos estão bem mais desenvolvidos em *policy papers* setoriais da responsabilidade de vários autores, identificados neste estudo e que serão progressivamente publicados no sítio do IPP dedicado a este projeto (<https://www.ipp-jcs.org/indice-de-justica-intergeracional/>) até ao final de 2023. Os detalhes sobre metodologias, fórmulas utilizadas, dados de base e fontes deverão ser consultados nestes artigos. Uma versão inicial destes *policy papers* foi discutida em seis *workshops* setoriais. Queremos agradecer aos muitos participantes destes *workshops* os seus contributos que certamente ajudaram a melhorá-lo. O habitual *disclaimer* aplica-se, sendo os autores os responsáveis pelos eventuais erros e omissões. As opiniões expressas neste estudo não vinculam o IPP, a Fundação Calouste Gulbenkian ou qualquer outra instituição a que pertençam.

Uma palavra de apreço ao ISEG (da Universidade de Lisboa) que dá acolhimento ao Institute of Public Policy - Lisbon, que é uma associação independente, não vinculado a nenhuma instituição e com uma deliberada natureza inter-universitária e inter-disciplinar. *Last but not least*, uma menção especial a toda a equipa envolvida neste projeto, não apenas aos autores e autoras, mas também em particular à Rita Fonseca e à Joana Garrido Amorim.

Paulo Trigo Pereira

Professor Catedrático ISEG e Presidente do IPP



Sumário Executivo

- 1. Que obrigações temos para com as gerações futuras? Estamos a tomar decisões que contribuem para justiça intergeracional ou, pelo contrário, estamos a onerar em demasia as gerações futuras? Que variáveis e indicadores devemos escolher para avaliar como está a evoluir a justiça intergeracional em Portugal?**

A necessidade deste trabalho resulta de duas ideias muito simples. É preciso manter no debate público e político em Portugal o tema da justiça entre gerações contemporâneas e vindouras. Uma forma relevante para atingir esse desiderato é construir uma espécie de “*tableau de bord*” com índices, construídos a partir de indicadores, que sejam monitorados anualmente, para ver como evoluem variáveis que impactam na justiça intergeracional. Se ele já tivesse existido há mais anos, não seria surpresa para ninguém, por exemplo, a crise da habitação de que hoje se fala tanto e já teriam sido tomadas medidas de políticas públicas para lidar com ela. É importante que a sociedade civil e os decisores políticos tenham acesso de forma regular e simples ao que se passa no país.

Este estudo aborda as questões acima referidas a partir de uma reflexão desde logo sobre o conceito de justiça intergeracional e de outros afins. Consideramos que a sustentabilidade (ambiental, financeira ou outra) é uma condição necessária, mas não suficiente para a justiça entre gerações. Por outro lado, a reciprocidade, que muitas vezes se associa a justiça, não é uma condição necessária para a justiça entre gerações. Idealmente deveríamos responder àquelas questões analisando a evolução de diferentes coortes (e.g. os *Baby Boomers*, os *Millenials*) ao longo dos anos e não de grupos etários. Na prática, limitações de dados levam a que se usem por vezes indicadores centrados em grupos etários mais jovens e sua evolução no tempo.

Neste trabalho, consideramos seis dimensões onde avaliamos a evolução da justiça intergeracional em Portugal: ambiente e recursos naturais, saúde, mercado de trabalho, habitação, pobreza e condições de vida e, finalmente, finanças públicas. Para cada dimensão identificamos sub-dimensões que nos parecem relevantes, e construímos indicadores que deveriam ser monitorizados anualmente para ver em que medida está a variar a justiça intergeracional em Portugal e quais os fatores que determinam essa variação. Obtemos assim um indicador global de justiça intergeracional (IJI global) e indicadores setoriais que podem variar entre 0 e 1, sendo que não é o valor absoluto destes indicadores que é relevante, mas a sua *variação anual*. Os resultados de forma sintética estão apresentados neste gráfico, sendo que uma variação do indicador em direção à unidade significa uma melhoria relativa das gerações mais novas e vindouras em relação às gerações adultas e seniores.

UM ÍNDICE DE JUSTIÇA INTERGERACIONAL PARA PORTUGAL

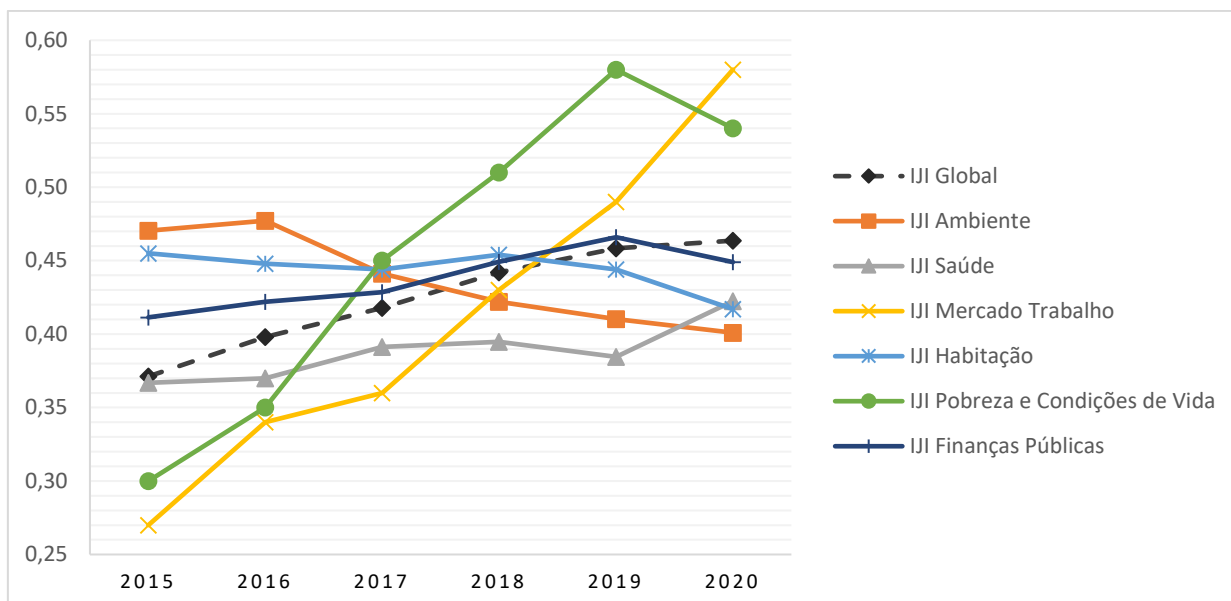


Gráfico: Os índices de Justiça Intergeracional Global e setoriais

No período 2015 a 2020 houve, em termos agregados, uma melhoria ligeira da justiça intergeracional em Portugal. Esta melhoria resulta de efeitos em sentido contrário de várias dimensões. Se analisarmos o período pré-pandémico (visto que 2020 é um ano à parte), há sobretudo três dimensões que melhoram (a pobreza e condições de vida, o mercado de trabalho e as finanças públicas). Há duas que pioram (o ambiente e recursos naturais e a habitação), e finalmente uma que se apresenta relativamente estável (saúde). Cada dimensão está subdividida num máximo de cinco sub-dimensões para os quais foram selecionados indicadores.

O contributo negativo da dimensão *ambiente e recursos naturais* é devido à incapacidade do país cumprir com os compromissos assumidos no âmbito da economia circular, nomeadamente ao nível da produção e reciclagem de resíduos, bem como do crescente *stress* hídrico. Isto apesar dos progressos na descarbonização da economia. Por seu lado, o contributo crescentemente negativo da *habitação* para os jovens e as novas coortes deve-se sobretudo quer à crescente inacessibilidade a ter casa própria, quer à crescente perda de autonomia traduzida pelo facto de, em 2020, mais de metade dos jovens (25 a 34 anos) viverem ainda em casa dos pais.

Já a tendência em relação ao *mercado de trabalho*, nos últimos anos, é positiva e isso deve-se sobretudo a uma melhoria no quadro macroeconómico do país, que se traduz em menores níveis de desemprego, e a uma tendência de ligeira subida nos salários reais dos jovens em parte explicados pela subida do salário mínimo, isto apesar da maior precariedade laboral. Também pela positiva está o contributo da dimensão *pobreza e condições de vida* (se excluirmos a habitação) que é explicado sobretudo por, no período analisado (2014-21), ter havido uma clara tendência de diminuição da pobreza, da privação material e um aumento da participação dos jovens no ensino formal. Estas tendências incrementam a probabilidade das novas gerações poderem aceder a uma vida melhor. Ainda num registo positivo está a dimensão das *finanças públicas*. Apesar do desequilíbrio de longo prazo das finanças públicas (claro a partir de uma análise de contas geracionais) e de um rácio da dívida no PIB excessivo e bem acima dos 60%, valor de referência na União Europeia, tem havido uma tendência de melhoria na direção da sustentabilidade das finanças públicas, embora estejamos ainda longe de alcançar.



Finalmente, temos a dimensão da *saúde* que tem tido uma trajetória relativamente estável, no período 2015-2019 dado efeitos de sentido contrário. Isto resulta, por um lado, de uma ligeira melhoria quer do indicador da esperança de vida à nascença quer da esperança de vida saudável à nascença e, por outro, de uma deterioração dos indicadores de prevalência da doença mental e da despesa em prevenção.

Resumindo, em todas as dimensões há aspetos críticos que podem prejudicar a justiça intergeracional. As variáveis que deveriam ser monitorizadas anualmente para evitar prejudicar as gerações futuras são todas as que apresentamos neste estudo, mas em particular as seguintes: no *ambiente*, a produção e reciclagem dos resíduos urbanos, a gestão florestal e os incêndios florestais; no *mercado de trabalho*, os contratos a termo, o desemprego e a emigração jovem; na *habitação*, a acessibilidade à habitação, bem como o grau de autonomia dos jovens; na dimensão da *pobreza e condições de vida*, a incidência da pobreza e a privação material e finalmente nas *finanças públicas* a sua sustentabilidade de médio e longo prazo, nomeadamente o esforço orçamental suportado por cada geração no processo de ajustamento e de redução do endividamento público até níveis mais aceitáveis que reduzam a vulnerabilidade do país a choques externos. Existe informação estatística anual de fontes credíveis que permite o cálculo anual destes indicadores, mesmo que em certos casos de forma algo desfasada temporalmente.

Não sendo o objeto deste estudo a análise das políticas públicas que poderiam melhorar alguns indicadores e a justiça intergeracional, não deixamos de olhar para o passado recente e de apresentar algumas medidas que poderiam ser benéficas para a promover.



1. Introdução

1.1. O problema

Estamos a ser justos com as gerações futuras em Portugal? Podemos medir a (in)justiça intergeracional? A que nos referimos exatamente quando falamos em justiça intergeracional? Estas não são questões fáceis, desde logo porque não existe uma única conceção de justiça intergeracional.

O problema de uma potencial injustiça das gerações contemporâneas em relação às gerações futuras está claramente identificado na literatura. As democracias tendem a subestimar os interesses das gerações futuras (que ainda não nasceram e não votam). Em relação às várias coortes contemporâneas, os estudos internacionais indicam uma tendência que também se verifica em Portugal: a baixa participação política dos jovens. Isto significa que o *eleitor* mediano é mais novo que o *votante* mediano que é quem, de acordo com alguma teoria (teorema do votante mediano), comanda as escolhas políticas. Isto ainda reforça o enviesamento das escolhas políticas não apenas em direção às gerações presentes, mas às coortes mais velhas das gerações atuais.

A manifestação deste problema nas gerações mais novas e nas vindouras manifesta-se já claramente em várias dimensões. No problema das alterações climáticas e do uso excessivo dos recursos naturais, na dificuldade crescente no acesso à habitação, na dualidade e precariedade do mercado de trabalho, no endividamento público e externo excessivos. Em contrapartida, há dimensões em que as novas e futuras gerações poderão aceder a um maior nível de bem-estar que as gerações atuais, pela acumulação de um maior *stock* de capital humano e um desenvolvimento tecnológico que abrem um potencial de escolha maior e aumentam a esperança de vida e, potencialmente, a qualidade de vida na velhice.

1.2. O que é a justiça intergeracional?

Não há uma única teoria de justiça intergeracional que se possa aplicar a todas as dimensões relevantes de uma sociedade.

Como referem Valente e Gosseries neste estudo, há muitas teorias de justiça intergeracional, que para simplificar se podem dividir em duas famílias: as *comutativas* (baseadas na reciprocidade) e *distributivas*. “As teorias comutativas dirigem a sua atenção para a noção de troca justa entre as partes. (...)Em contraste, as opiniões distributivas preocupam-se com a equidade na distribuição de fundo entre as partes. Nesta perspetiva, o meu direito a receber algum benefício não se baseia no facto de uma vez ter dado algo, mas sim no facto de, por exemplo, eu me encontrar numa posição mais desfavorecida (igualitarismo).”¹

O facto de existirem várias teorias de justiça intergeracional, e de haver limitações à capacidade de analisar de forma longitudinal dados sobre diferentes coortes de indivíduos ao longo do

¹ O *policy paper* de Manuel Valente e Axel Gosseries, que aborda e desenvolve a questão da justiça intergeracional do ponto de vista filosófico também estará disponível no site do IPP em breve. Um resumo é apresentado na secção 2.1 em baixo.



tempo, coloca óbvios desafios à construção de um índice, algo que será abordado no capítulo seguinte.

1.3. Porquê medir, o que medir e como medir?

Quando se mede algo, torna-se visível aquilo que se está a medir. O objetivo deste estudo é, assim, dar saliência, no debate público e político, às questões de justiça intergeracional, identificar onde se manifestam as injustiças intergeracionais mais relevantes e perceber, em certa medida, quais as políticas públicas que poderão atenuar essas injustiças. A sociedade portuguesa deveria estar mais atenta à justiça intergeracional, quer entre as várias coortes contemporâneas, quer entre estas e as vindouras. A construção deste índice de justiça intergeracional permite contribuir para esse desiderato.

Construímos seis índices de justiça intergeracional em diferentes dimensões (ambiente e recursos naturais, saúde, mercado de trabalho, habitação, pobreza e condições de vida e finanças públicas) a partir dos quais foi construído um **índice de justiça intergeracional para Portugal**. Mais do que o valor absoluto do índice agregado interessa perceber como, e porque, varia cada um dos seus componentes. Estas dimensões foram selecionadas por se considerar serem as mais relevantes fontes de potenciais injustiças intergeracionais e aquelas que podem melhor ser influenciadas pelas políticas públicas.

As dificuldades de medir a justiça intergeracional situam-se a vários níveis. Desde logo no entendimento que pode ser dado ao conceito de justiça intergeracional. Seguidamente, na escolha de um conjunto restrito de indicadores que possam captar, dentro de cada dimensão, aspetos relevantes da (in)justiça intergeracional. Aqui a dificuldade essencial reside em distinguir o que são *escolhas* deliberadas e voluntárias dos indivíduos do que são fatores exógenos que determinam ou *induzem* comportamentos diversos. Desigualdades que derivam de preferências e escolhas individuais diferentes não são necessariamente fonte de injustiças intergeracionais. Porém, desigualdades que resultam de fatores económicos e sociais que em larga medida determinam a transmissão de *recursos* ou *oportunidades diferentes* entre gerações são provavelmente um indicador de injustiças intergeracionais. Finalmente, a forma de normalização de todos os indicadores na mesma escala, o tipo de agregação dos indicadores das várias sub-dimensões em cada dimensão setorial e depois a forma de agregação destes indicadores num único índice de justiça intergeracional incorpora necessariamente juízos de valor.

1.4. A estrutura do estudo

O capítulo 2 aborda as diferentes teorias de justiça intergeracional, os principais problemas metodológicos associados à construção do índice, bem como a sua interpretação, e apresenta as principais opções metodológicas na construção dos índices de justiça intergeracional (IJI) setoriais, bem como os resultados globais do IJI.

Os capítulos 3, 4, 5, 6, 7 e 8 apresentam, para cada uma das dimensões, os índices de justiça intergeracional setoriais, bem como os indicadores utilizados para a sua construção, assim como os principais resultados. No capítulo 9 retiram-se algumas conclusões.



2. Índice de Justiça Intergeracional: das teorias à construção do Índice

A construção de um índice de justiça intergeracional defronta dois tipos de dificuldades. A primeira prende-se com a necessidade de ancorar o índice numa, ou em várias, teorias de justiça intergeracional. A segunda, com uma variedade de opções metodológicas de operacionalização do índice nas suas várias dimensões. Neste capítulo aborda-se primeiro as teorias e depois a forma de operacionalização escolhida. Finalmente, a própria leitura que deve ser feita aos resultados do índice.

2.1. Justiça Intergeracional: estamos a medir o que importa?²

Por trás de qualquer medição de justiça intergeracional, há uma teoria subjacente. Qualquer destas teorias vai ter de tomar duas decisões cruciais. Uma é o que entende como *geração*, se grupos de idade ou coortes de nascimento. Um grupo de idade é um grupo de pessoas com a mesma idade. É neste sentido que jovens e idosos são gerações diferentes. Uma coorte de nascimento é um grupo de pessoas nascidas na mesma altura. *Millenials* e *Baby Boomers* são gerações diferentes nesta aceção da palavra. No primeiro sentido, mudamos constantemente de geração ao longo da vida, da juventude à velhice. No segundo, pelo contrário, a nossa geração nunca muda.

Outra decisão importante será o que se entende como *justiça*. Entre outras opções, podemos escolher aqui entre uma conceção mais comutativa, como a ideia de reciprocidade, ou mais distributiva. As teorias comutativas centram a sua atenção na equidade na troca. Dizem frequentemente: "porque dou isto, devo receber aquilo em troca". Em contrapartida, as visões distributivas preocupam-se com a equidade na distribuição de fundo entre as partes. Nesta perspetiva, o meu direito a receber algum benefício não se baseia no facto de eu ter dado algo, mas sim no facto de, por exemplo, eu me encontrar numa posição mais desfavorecida (no caso, por exemplo, do igualitarismo).

É comum as medições de justiça intergeracional centrarem-se em justiça como *reciprocidade* e em gerações enquanto *grupo etários*. Nesta secção exploramos razões para esta decisão, assim como os problemas que pode vir a trazer. Em seguida, mostramos que os indicadores propostos neste projeto contribuem para medir a injustiça intergeracional, mesmo numa abordagem que não é nem centrada na reciprocidade nem restrita a grupos etários.

² Ver Manuel Sá Valente e Axel Gosseries "Justiça Intergeracional: estamos a medir o que verdadeiramente importa?" em <https://www.ipp-ics.org/indice-de-justica-intergeracional/>



Coortes de Nascimento versus Grupos de Idades

Como exemplo do foco no conceito de idade, temos o “Índice Europeu de Equidade 2016”, que se propõe identificar os principais impulsionadores por detrás das diferentes prospetivas de *jovens e idosos* europeus. O indicador proposto por Vanhuyse (2014) também se centra em grupo etários em três das suas quatro dimensões. Pegada ecológica à parte, as medições da pobreza *infantil*, do peso da dívida sobre os *jovens*, e o enviesamento *pró-idosos* dos Estados-Providência nas despesas sociais, ilustram bem a dependência no conceito de idade. Aqui o enfoque primário é em grupos de idade. Contudo, e apesar de algumas limitações que veremos adiante, estes indicadores podem mesmo assim ser relevantes para comparações entre coortes.

Na prática, é mais difícil medir disparidades entre coortes do que entre faixas etárias. Para se saber se um determinado grupo etário beneficia mais do Estado do que outro, basta tirar uma fotografia da realidade num determinado momento. Em contraste, medir o tratamento diferencial entre coortes parece exigir estudos longitudinais - que acompanhem toda a vida de cada coorte de nascimento - em vez de dados instantâneos. É necessária muito mais informação para realizar tais estudos, e os decisores políticos e investigadores tendem a carecer deste tipo de dados.

Para complicar ainda mais as coisas, os dados sobre coortes mais antigas são mais completos do que dados sobre coortes mais recentes (que exigem um grau maior de previsão). Precisamos de combinar retrospção e previsão, em proporções diferentes. Alguns de nós têm a maior parte da sua vida no passado, enquanto outros têm a maior parte dela à sua frente. Precisamos também de previsão para podermos agir cedo para corrigir desigualdades problemáticas. Em suma, o enfoque nas coortes tem a ver com as *abordagens longitudinais serem simultaneamente prospetivas e retrospectivas e, por isso, mais difíceis de alcançar e se tornarem legíveis politicamente*.

Embora seja mais acessível estudar grupos etários, as teorias de justiça intergeracional centram-se mais em coortes de nascimento. A intuição aqui é que a unidade de comparação relevante numa perspetiva de justiça é a vida inteira das pessoas, em vez de desigualdades instantâneas.³ Por exemplo, algumas faixas etárias beneficiam mais do Estado do que outras. Contudo, isto não aponta automaticamente uma diferença entre a vida inteira de cada coorte. Por exemplo, não mostra necessariamente que *Baby Boomers* beneficiarão mais do Estado do que *Millenials*. Dado que as teorias de justiça tendem a comparar vidas inteiras de indivíduos, e não apenas fases das suas vidas, é mais apropriado, do ponto de vista da justiça, analisar coortes do que grupos de idade.

Reciprocidade versus Igualdade Distributiva

Existe, portanto, uma discrepância entre o que parece geralmente viável pelas ciências sociais e o que acaba por ser relevante em termos normativos. Mais tarde, iremos propor algumas formas de ultrapassar este problema. Porém, antes de o fazermos, vale a pena notar que este desajustamento entre teoria e prática diz respeito não só aos grupos que estudamos, mas também a diferentes conceções de justiça.

A abordagem de Kotlikoff (2017) é um bom exemplo do enfoque no conceito de reciprocidade.⁴ Kotlikoff utiliza um método de contabilidade geracional, segundo o qual a

³ Ver e.g., Gosseries (2023b).

⁴ Ver e.g., Kotlikoff (2017).



justiça entre gerações implica que as transferências atuais líquidas “sejam nulas para todas as gerações” (ver Zuber 2017). A ideia subjacente aqui é que cada geração deve receber tanto em transferências quanto contribui, ao longo de uma vida, para não forçar as gerações futuras a serem nem contribuintes líquidos, ou seja, a contribuírem mais do que beneficiam, nem beneficiários líquidos. Isto envolve a noção de troca justa subjacente à reciprocidade - que cada geração beneficie tanto do Estado como transfere para outras.

Outro exemplo vem de Wolfson & Rowe (2007), que associam a justiça intergeracional a uma regra de ouro que, entre outras versões possíveis, diz que uma geração não deve esperar ser tratada melhor pelos seus filhos do que a maneira como tratou os seus pais. A regra intergeracional que citam faz eco a uma declaração da Câmara dos Comuns, em 1983, segundo a qual “os que trabalham agora poderiam construir uma reivindicação moral com direitos a pensão futuras, fazendo transferências para os idosos atuais de pelo menos a mesma magnitude que esperaríamos receber quando chegasse a sua hora”.⁵

O enfoque na reciprocidade tem a ver com a influência de opiniões populares sobre justiça, com mensurabilidade, com a sua natureza alegadamente incontroversa, entre outros fatores. Estudos empíricos sugerem que a noção de reciprocidade, e o apelo que faz à troca justa, é vista por muitos como apelativa, especialmente no domínio intergeracional.⁶ Em termos de mensurabilidade, é conveniente preocuparmo-nos com *rácios de benefícios*: que cada geração beneficie igualmente do Estado, ou pelo menos, de acordo com a contribuição. Pelo menos, é mais fácil do que medir injustiça de acordo com visões mais distributivas, como veremos adiante.

Existem, porém, conceções diferentes de reciprocidade. As mais comuns num âmbito da justiça intergeracional são indiretas, ou “abertas”, no sentido em que cada geração não beneficia a mesma geração da qual recebeu benefícios. Por exemplo, podemos falar de *reciprocidade descendente*, que devemos aos nossos filhos tanto quanto recebemos dos nossos pais. Ou de *reciprocidade ascendente*, que devemos tanto aos nossos pais quanto os nossos pais transferiram para os nossos avós. A reciprocidade descendente é comum quando falamos de capital que cada geração herda (em habitação, saúde, orçamento de emissões de carbono, etc.). Diz-nos que estas transferências não devem diminuir de uma geração para a seguinte.

Apesar da existência de vários tipos de reciprocidade, existe um problema comum a todas estas formas. O problema é o seguinte. Substantivamente, podemos interrogar-nos se é justo exigir que uma pessoa devolva sempre tanto quanto recebe.⁷ Consideremos um caso paradigmático. Muitas vezes achamos ser aceitável, se não exigido, que o Estado implemente transferências líquidas entre pessoas de diferentes condições económicas, por exemplo em favor de vítimas de doenças genéticas graves. Neste sentido grupos socioeconómicos mais favorecidos não têm direito à reciprocidade, entendida como uma pessoa receber tanto em transferências do estado quanto contribui. Se a reciprocidade é implausível *dentro* de uma dada geração, porque se deverá manter *entre* gerações? De facto, parece plausível exigir também transferências líquidas entre gerações em condições desiguais.

A reciprocidade pode ser por vezes plausível, mas não na medida em que proíbe as transferências líquidas. Temos tendência a privilegiar deveres comutativos porque pensamos que os deveres de justiça são desencadeados respetivamente por um dano que sofremos ou um benefício que recebemos. Mas estas dimensões da justiça funcionam, na realidade, contra um

⁵ *Ibid.* Note-se que Kershaw (2018) usa também a regra de ouro, ajustada à capacidade de pagamento.

⁶ Ver Wade-Benzoni (2002).

⁷ Ver Gosseries (2017: 126-8) acerca de Barry (1989). Pode-se questionar por que razão dar algo a alguém é suficiente e/ou mesmo necessário para justificar um dever dos outros de nos dar algo em troca.



pano de fundo de expectativas de justiça distributiva que lhes são anteriores e que resultam do reconhecimento do nosso estatuto de seres humanos dignos de consideração moral.

Como alternativa, consideremos a igualdade maximin/leximin como um bom exemplo de uma visão distributiva que não exige igualdade estrita nem uniformidade.⁸ Mais especificamente, diz-nos que nos podemos afastar da igualdade se, e só se, tal melhorar a situação das pessoas em piores condições. Esta ideia exige a comparação de vários cenários intergeracionais, pedindo-nos que escolhamos o cenário em que os mais desfavorecidos, qualquer que seja a geração em que se encontrem, estejam melhor do que os mais desfavorecidos em qualquer outro dos cenários. Neste sentido, estamos principalmente preocupados com os que se encontram desfavorecidos por causa de oportunidades e circunstâncias, ao invés de escolhas e preferências.

A igualdade distributiva diz-nos que, em condições desiguais entre gerações, rácios de benefícios desiguais podem ser justos. Pode ser justo que uma coorte receba mais do que transferiu, se as gerações anteriores contiverem os membros menos abastados de todas as gerações e estes benefícios líquidos geracionais forem direcionados para melhorar a sua situação. Por exemplo, podemos descobrir que as gerações mais jovens contribuirão mais para os cuidados de saúde do que beneficiarão. Mas se é bom que as gerações mais jovens possam esperar viver uma vida mais longa com boa saúde, os benefícios líquidos que as gerações anteriores recebem em apoio das suas perspectivas de saúde mais baixas podem não ser injustos, numa perspectiva de vidas completas. Pelo contrário, isto pode ser uma redistribuição típica das gerações mais favorecidas (gerações mais jovens de vida mais longa) para as mais desfavorecidas (gerações mais velhas de vida mais curta).

Embora possa ser mais plausível que a reciprocidade, a igualdade maximin é mais desafiadora de medir. Exige ir além dos montantes que as partes transferem entre si (por exemplo, através de rácios de benefícios) e exige que avaliemos as condições de base entre as partes. Vai muito provavelmente exigir previsões longitudinais, a identificação dos mais desfavorecidos em vários cenários, e se desigualdades entre vidas inteiras os irão beneficiar. Tal como anteriormente, há aqui também uma discrepância entre o que parece viável, e o que acaba por ser relevante em termos normativos. Iremos agora propor três formas de ultrapassar ambos os problemas.

Aproximações

Nesta secção mostramos que os indicadores escolhidos são relevantes, mesmo para uma abordagem que não seja centrada na reciprocidade, nem restrita a grupos etários. Dividimos os indicadores em três tipos: tendências anuais, indicadores de idade, e rácios de benefícios.

Tendências Anuais

Os indicadores de tendências anuais não são centrados na idade, mas são relevantes para medir a igualdade distributiva entre coortes de nascimento. Se as condições de vida tenderem a melhorar, isto representa uma maior vantagem para as coortes mais jovens em relação às mais velhas. Ao contrário das segundas, as primeiras ainda têm uma vida inteira pela frente para usufruir de tais benefícios. Embora possa ser formulada em termos de reciprocidade – de não deixarmos ao futuro algo pior do que herdámos do passado – achamos que a ideia subjacente aqui seja olhar para a medida em que os membros de uma geração estejam em desvantagem em relação aos de outra.

⁸ Ver Gosseries (2023a), ch.2.



Temos exemplos destes indicadores em várias áreas. No *ambiente e recursos naturais*, mede-se o *stock* ambiental, de acordo com a ideia, no curto ou no longo prazo, de não deixar às gerações vindouras um nível de “capital natural” inferior ao herdado.⁹ Na *saúde*, mede-se a evolução do estado da saúde ao longo dos anos, tanto em quantidade como qualidade de saúde, assim como a sua acessibilidade e orientação para atividades de prevenção (cujas melhorias colocam coortes mais jovens em vantagem). No *mercado de trabalho*, olha-se para a evolução da desigualdade de género nas idades em que ela é menos justificável. Uma melhoria mostra que as coortes mais jovens estão num aspeto melhor do que os nascidos há mais tempo. O mesmo se pode dizer dos indicadores agregados de *condições de vida e pobreza*, como o rendimento das famílias, a taxa de pobreza e a intensidade da pobreza. Na *habitação*, a acessibilidade dá-nos uma noção do quão mais difícil pode ser para as coortes mais jovens encontrar uma casa, especialmente tendo em conta que as mais velhas já têm as suas próprias casas.

Resumindo, as tendências anuais podem dar uma boa aproximação de se a realidade está pior ou melhor para as coortes de nascimento mais jovens em relação às mais velhas, permitindo-nos extrair conclusões sobre se uma está em vantagem, em termos de oportunidades, em relação a outra.

Indicadores de Idade

Os indicadores de idade podem também ter relevância coortal. Usámo-los no caso do *mercado de trabalho*, com indicadores sobre a precariedade laboral, rendimentos por indivíduo, desemprego, igualdade salarial de género e emigração dos jovens. Na *habitação*, temos uma preocupação com autonomia habitacional dos jovens. Nas *condições de vida e pobreza*, há também uma atenção especial à taxa de pobreza dos mais jovens.

Assim sendo, alguns dos indicadores centram-se na medida em que a juventude é privada de certos bens importantes. Uma primeira razão pela qual a juventude é relevante é a de que o enfoque nas idades jovens cobre todos os membros da sua coorte. Ao contrário da velhice, à qual nem todos chegam, já todos fomos jovens. Não excluí, portanto, os membros de uma coorte que não chegam à velhice e que muitas vezes são os mais desfavorecidos entre nós.

Em segundo lugar, e ainda mais importante, sabemos que certas privações têm *efeitos cicatrizantes* sobre toda a vida dos indivíduos. Privações na juventude têm consequências sobre os rendimentos vitalícios das coortes, e não só, mas também, nos direitos futuros dessas coortes (por exemplo, a pensões futuras). Sempre que os efeitos cicatrizantes sejam significativos, os dados sobre os jovens comparados entre coortes poderiam dizer-nos sobre o destino de diferentes coortes. Não somos os primeiros a afirmar isto. Vanhuysse (2013) já o fez quando motivou a necessidade de se medir a pobreza infantil. Podemos dizer que os dados sobre os jovens são coortalmente mais relevantes, de uma perspetiva *prospetiva*, do que dados sobre os idosos, precisamente devido a tais efeitos cicatrizantes.

Isto não quer dizer que dados sobre os mais idosos não possam ser úteis na obtenção de informações sobre coortes de nascimento. Embora não exploremos muito esta possibilidade neste projeto, podem ser coortalmente relevantes numa perspetiva retrospectiva que capta efeitos cumulativos do passado. Nos sentidos acima referidos, indicadores de idade também podem ser relevantes para medir a justiça entre diferentes coortes de nascimento.

⁹ No caso das alterações climáticas tal só sucederá após alcançar-se a neutralidade carbónica, cujo objetivo na Europa é acontecer em 2050, ou seja, uma meta de longo prazo. Até lá aquilo que importa medir, e o que fazemos neste estudo, é em que medida estamos numa trajetória correta de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e a cumprir as metas intermédias antes desse objetivo de longo prazo ser alcançado.



Rácios de Benefícios

Os rácios de benefícios também podem ser relevantes para uma conceção de justiça entre coortes de nascimento que não se baseie na reciprocidade. A tendência será associar os nossos indicadores nas *Finanças Públicas* com a reciprocidade. Aqui se inclui a sua sustentabilidade a longo e médio prazo; isto é, a ideia de que gerações futuras não devem ter de suportar mais impostos para semelhantes níveis de benefícios que as gerações presentes (e vice-versa) e a ideia de que as gerações atuais não devem suportar mais ou menos peso do ajustamento orçamental para respeitar as regras do *Pacto de Estabilidade e Crescimento* do que as gerações futuras. A mesma visão pode estar subjacente ao rácio das contribuições sociais atualmente pagas para financiar as pensões pelo valor das pensões, e ao da idade média de reforma sobre a esperança média de vida aos 65 anos.¹⁰

Embora associadas à reciprocidade, podemos ainda assim ver estes indicadores como uma espécie de proteção igual das várias gerações, o que é no geral intuitivo. Isto não vai necessariamente contra a igualdade distributiva se não tomarmos a desigualdade entre gerações como um dado adquirido. É este tipo de desigualdades que estamos a tentar descobrir, em vez de assumir, com este projeto. Podemos por isso assumir que cada geração está outrora igual à anterior, dado que isto é estudado noutras áreas. O que sabemos aqui é que, *tudo o resto constante*, um rácio de benefício (i.e., o rácio de benefícios sobre contribuições) não deve favorecer uma geração sobre outra. Ao fazê-lo está, tudo o resto constante, a colocar uma em desvantagem em relação à outra. Claro, tal injustiça pode ser acentuada ou atenuada consoante os resultados que obtivermos noutras áreas, de modo a piorar ou melhorar o valor final de injustiça intergeracional.

*

Concluindo, os indicadores para a medição da justiça intergeracional tendem muitas vezes a concentrar-se na reciprocidade (por oposição a conceções mais distributivas de justiça) e em grupos etários (por oposição a coortes de nascimento). Tal acontece também, parcialmente, neste estudo. Demos algumas explicações descritivas para esta decisão, mas também assinalámos alguns problemas normativos que esta decisão pode trazer. Finalmente, propusemos três formas de como é que os indicadores podem ser relevantes para uma abordagem que não é nem centrada na reciprocidade nem restrita a grupos etários. É, no entanto, importante insistir que estas estratégias são ainda aproximações imperfeitas, e que mais ainda tem de ser feito para aperfeiçoar os indicadores, e torná-los ainda mais normativamente significantes.

¹⁰ É ela que está subjacente à legislação portuguesa que associa positivamente o aumento da esperança de vida com o aumento da idade estatutária de reforma e que também é considerada num dos indicadores das finanças públicas.



2.2. O Índice de Justiça Intergeracional – principais opções metodológicas¹¹

Antes de apresentar os principais resultados de cada uma das dimensões do Índice de Justiça Intergeracional importa clarificar a sua forma de cálculo bem como algumas opções metodológicas tomadas.

As dimensões escolhidas e o seu peso relativo

Qualquer índice compósito como é o caso do “IJI – Portugal” resulta de várias opções metodológicas que por vezes derivam de razões técnicas ou operacionais (e.g. disponibilidades de dados) e outras de escolhas normativas. O objetivo desta secção é tornar claras algumas das opções suscitadas pela análise e também *as escolhas* que foram realizadas.

O IJI - Portugal é um índice elaborado para Portugal e tem sobretudo uma intenção de análise diacrónica para Portugal. Ao contrário de outros índices (e.g. Índice de Desenvolvimento Humano do Banco Mundial), o objetivo prioritário não é comparar com outros países, mas sim analisar a evolução de indicadores de justiça intergeracional ao longo do tempo em Portugal. Mesmo que com pequenos ajustamentos, que não retirem a consistência da série cronológica, seria desejável que o índice pudesse vir a ser atualizado e calculado no mínimo durante uma década (até 2033). Note-se que em 2030 temos o primeiro grande objetivo em relação às alterações climáticas do Acordo de Paris, pelo que é importante observar e acompanhar a evolução de Portugal em relação aos seus compromissos internacionais e nacionais, não apenas nesta dimensão ambiental, mas em várias outras dimensões relevantes.

A primeira opção metodológica geral foi a decisão de escolher as *dimensões* onde abordámos a justiça intergeracional. Os poucos índices de solidariedade ou justiça intergeracional, bem como os índices de sustentabilidade, consideram indicadores em várias áreas. A escolha das seis dimensões, referidas no capítulo anterior não foi indiferente à sua relevância para as políticas públicas em Portugal. Estão identificadas várias desigualdades entre coortes, no mercado de trabalho, nas finanças públicas, no acesso à habitação, no contributo para as alterações climáticas.¹² Conforme referimos, menos estudado, mas não menos relevante, são as desigualdades entre coortes ao nível da pobreza e da distribuição de rendimento, por um lado, ou da saúde por outro. Também pouco estudado, é a forma como estas e aquelas desigualdades entre coortes impactam na justiça intergeracional.

Para cada uma das dimensões ($i=1,2,3,4,5,6$) foi construído um Índice de Justiça Intergeracional IJI_i setorial, a partir de sub-dimensões e um conjunto de indicadores j .¹³ Em relação a cada dimensão foi clarificado aquilo que é considerado *justo* do ponto de vista intergeracional, ou numa versão mais fraca aquilo que *não é considerado injusto*. Por vezes, quando medir *justiça intergeracional* foi problemático, mediou-se a *sustentabilidade* de algum indicador, que sendo um conceito diferente, está relacionado. *A sustentabilidade é uma condição necessária, mas não suficiente, para a justiça intergeracional*. Se os passivos líquidos (e.g. financeiros ou ambientais) deixados às gerações futuras têm uma tendência crescente e são insustentáveis, tornam-se

¹¹ O leitor menos interessado em questões técnicas pode saltar esta secção sem prejuízo de uma apreensão global do estudo. Todavia consideramos relevantes estas notas metodológicas para se perceber que há sempre várias opções, e escolhas, na construção de um índice desta natureza.

¹² As desigualdades nestas quatro áreas foram manifestas nos quatro estudos já elaborados para a Fundação Calouste Gulbenkian. Ver Domingos e Vieira (2021), Franco (2021), Martins (2021) e Xerez, Pereira e Cardoso (2019).

¹³ Cada Indicador IJI_i é o resultado da agregação de um máximo de 5 indicadores. Usar-se-á então a notação do sub-indicador j da área i , como sendo IJI_{ij} , com $j=1,2,\dots,5$.



fonte de grave injustiça intergeracional. Ou seja, a insustentabilidade é condição suficiente para a injustiça intergeracional.¹⁴

Cada índice de justiça “setorial” tem assim uma interpretação autónoma e deve ser lido na relação com aquilo que se considera ser (in)justiça intergeracional na dimensão específica.

A segunda opção metodológica geral refere-se à proposta de ponderadores e à forma de agregação entre as várias dimensões. Esta opção é claramente do domínio normativo e subjetiva. Um terceiro nível de opções metodológicas, diz respeito, em cada dimensão setorial, à escolha dos ponderadores utilizados, à forma de agregação realizada e ao método de normalização dos indicadores.

Se não houver razão para que os sub-indicadores tenham um peso diferenciado, adotou-se em geral pela agregação geométrica.

A seleção e normalização dos indicadores e as formas de agregação

A seleção das variáveis teve em conta diferentes critérios:¹⁵

Abrangência – os indicadores devem cobrir uma vasta área de potenciais fontes de injustiças intergeracionais. As dimensões consideradas neste estudo são: i) o ambiente e recursos naturais (*IJ1*) ii) a saúde (*IJ2*); iii) o mercado de trabalho (*IJ3*), a habitação (*IJ4*), a pobreza e condições de vida (*IJ5*) e as finanças públicas (*IJ6*).

Rigor – As fontes dos dados devem ser credíveis, os dados devem ser de preferência publicamente acessíveis.

Transparência e simplicidade – O número de indicadores deve ser reduzido em cada área. Os indicadores devem ser claros ou porque se baseiam de forma direta em fontes primárias credíveis onde existe uma meta informação sobre as variáveis, ou porque, sendo construídos, são claras as fontes utilizadas, as hipóteses consideradas e as metodologias aplicadas para a sua construção. Evitaram-se indicadores complexos que exigissem uma quantidade de trabalho significativa para a sua elaboração pois isso não só retira alguma transparência e compreensão, como faz perigar a capacidade da sua atualização anual na próxima década.¹⁶

Compreensibilidade e Acessibilidade – Quanto mais agregado um índice composto, quanto menor a sua “lisibilidade”. Ter *um único* índice (e a sua variação anual) facilita a acessibilidade ao resultado e a transmissão da comunicação para os cidadãos, os media e os decisores políticos, os *stakeholders* principais deste estudo. Um único índice fornece pouca informação. Mas é precisamente por isso que o Índice de Justiça Intergeracional para Portugal resulta de índices nas várias dimensões.

Perenidade e anualidade dos dados primários – As instituições que produzem os dados são oficiais e têm já um registo histórico de dados de pelo menos uma década e existem garantias que se manterão a produzir esses dados nos anos vindouros (e.g. INE, Ministério das Finanças, EUROSTAT, etc.).

¹⁴ Um caso ilustrativo paradigmático é a insustentabilidade das finanças públicas em Portugal em 2010-11 associada a um crescimento do peso da dívida no PIB que levou ao resgate financeiro do país pela troika (Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu). As pesadas medidas de consolidação orçamental foram suportadas pelas gerações e os setores que foram mais afetadas pelo desemprego (em particular os jovens) e a descida de salários reais.

¹⁵ Estes critérios são discutidos em OECD (2008) e McQuilkin (2018) entre outros.

¹⁶ Claro que indicadores mais complexos permitem uma análise mais fina de justiça intergeracional e indicadores mais simples são por vezes mais indicadores de sustentabilidade do que de justiça intergeracional.



Relevância - Os indicadores devem ser apropriados para medir a variação na justiça intergeracional nas várias dimensões. Isto significa que em cada área, deve existir uma fundamentação da forma como se considera que os indicadores medem certas dimensões da justiça intergeracional, ou de como evitam injustiças intergeracionais.

Não sobreposição – Não deve haver um significativo *overlapping* entre os sub-indicadores dentro de cada dimensão, mas sobretudo entre os indicadores de dimensões distintas. Isto significa que não deve haver uma correlação elevada entre indicadores de áreas distintas, pois isso significa que estão provavelmente a medir a mesma realidade subjacente, que não só acaba tendo um maior peso no *IJI – Portugal*, como introduz uma certa sobreposição entre aquilo que é medido em áreas distintas.

Não volatilidade – Até pelo impacto que têm nos *IJI*ⁱ setoriais e no *IJI - Portugal* é conveniente que os indicadores sejam construídos de forma a evitar-se variações muito pronunciadas de ano para ano. Isso consegue-se, por exemplo, com a utilização de médias móveis de 3, 4 ou 5 anos. Tal não é necessário em indicadores que são relativamente estáveis de ano para ano (e.g. esperança de vida à nascença).¹⁷

De forma a poder construir-se o Índice de Justiça Intergeracional (*IJI*) e sub-índices *IJI*₁, *IJI*₂, *IJI*₃,...*IJI*₆ foi decidido *normalizar todos os indicadores* para o mesmo intervalo aberto à esquerda) 0,1). Particular atenção foi dada ao valor 1 e ao mesmo significado dado a valores crescentes do indicador neste intervalo. Tendencialmente, valores crescentes do indicador em direção a 1 significam que se está implicitamente a *melhorar* o bem-estar relativo das gerações futuras, ou a aumentar o *stock* de ativos líquidos relativo, das *coortes futuras* em relação às *presentes*.¹⁸ Valores progressivamente perto de 0 significa que do ponto de vista da justiça intergeracional a evolução é *favorável* às coortes que hoje são mais velhas (*baby boomers*). Com o intervalo) 0,1), e se houver um campo limitado em que varia uma certa variável *x*, podemos utilizar o método Min-max, assumindo que um valor alto para essa variável *x*, é *desfavorável* para as gerações futuras e pode colocá-las em risco (e.g. $x_{1,6}^t$ é o valor observado no ano *t* na dimensão 1, sub-dimensão 4 para o indicador 6: os poluentes de água potável).¹⁹ Então o indicador $IJI_{1,4}^t$ será igual a 1 se o nível de poluentes de água potável for mínimo, e tenderá para 0 se o nível de poluentes tender para o valor *máximo*:

$$IJI_{1,4}^t = \frac{x^{Max} - x_{1,6}^t}{x^{Max} - x^{Min}}$$

Tratando-se de uma escala numérica, um valor *crescente* para este indicador (associado a um valor *menor* do nível de poluentes) significa que se está a diminuir os riscos que se colocam às gerações futuras, a partir da poluição da água no presente.

Com os indicadores normalizados no intervalo) 0,1), a última fase consistiu na construção dos índices (*IJI*ⁱ e do *IJI*). Há variadas formas de agregar os índices setoriais num indicador composto sendo as mais comuns a *agregação linear* (a média aritmética com, implicitamente, todos os

¹⁷ Como se verá, uma análise transversal dos indicadores das várias dimensões e sub-dimensões, mostra que as características acima referidas foram satisfeitas na generalidade. São exceções, no que toca à transparência e acessibilidade, os indicadores referentes à água, no ambiente e recursos naturais e à sustentabilidade das finanças públicas. Nestes casos tentou-se tornar os indicadores o mais simples possível, dentro da metodologia utilizada.

²⁰ Note-se que mais do que o valor absoluto do indicador, o que será relevante ao longo do tempo, é a *variação* do indicador. Se adotarmos uma perspetiva utilitarista, quer a análise seja feita em termos de *stocks*, quer em termos de *fluxos* (a relação entre ambos é determinada pela produtividade do capital), a *variação da avaliação relativa* entre o "bem-estar" das coortes futuras em relação às presentes, não depende da taxa de desconto. Uma melhoria do indicador significa que os níveis de bem-estar das gerações futuras estão a melhorar em relação às presentes. A taxa de desconto seria relevante se quiséssemos fazer uma comparação entre níveis de "riqueza" (*stocks*) ou de "rendimento" (*fluxos*) das gerações futuras em relação às presentes, o que não é o caso.

¹⁹ Como se verá no capítulo seguinte, a dimensão do ambiente e recursos naturais (dimensão 1) tem 5 sub-dimensões. A quarta sub-dimensão, a poluição da água, é apenas observada através de um indicador que é o sexto indicador nesta dimensão.



ponderadores iguais a 1) e a *agregação geométrica*. Optou-se pelas razões expostas em trabalho da OECD (2008) sobre a construção de indicadores compósitos, pela agregação geométrica.

Mais uma vez realça-se que não se pretende transmitir a ideia de que a variação num *único índice* possa resumir o que se está passar em Portugal no âmbito da justiça intergeracional. Qualquer variação deve ser explicada e analisada e para isso é necessário observar o que se passa em cada um dos indicadores em cada dimensão e sub-dimensão.

Dentro de cada dimensão, e salvo argumento melhor em contrário, considerámos que deve ser adotada a mesma metodologia. Assim, por exemplo na área do ambiente e recursos naturais (área 1) temos que o índice da dimensão no ano t será função de um conjunto de indicadores para cada sub-dimensão que, tendo em conta a disponibilidade de dados, será sempre algo desfasado.²⁰ Com cinco indicadores temos:

$$IJI_1^t = (IJI_{1,1}^t * IJI_{1,2}^t * IJI_{1,3}^t * IJI_{1,4}^t * IJI_{1,5}^t)^{\frac{1}{5}}$$

Por seu lado, o Índice de Justiça Intergeracional – Portugal é dado pela média geométrica das seis dimensões, ou seja:

$$IJI^t = (IJI_1^t * IJI_2^t * IJI_3^t * IJI_4^t * IJI_5^t * IJI_6^t)^{\frac{1}{6}}$$

2.3. O Índice de Justiça Intergeracional: resultados agregados

Como tem evoluído a justiça intergeracional nos últimos anos em Portugal? Obviamente que a resposta a esta questão depende dos pressupostos da análise e das escolhas metodológicas que foram feitas e explicadas neste capítulo.

Em resumo, podemos dizer que *tem havido nos últimos anos uma certa melhoria na situação das gerações mais novas e no que se perspectiva para as gerações futuras, conforme traduzido pelo indicador IJI global que passou de 0,41 em 2015 para 0,47 em 2020.*

Esta melhoria resulta de efeitos em sentido contrário de várias dimensões nas quais avaliamos a justiça intergeracional. Se analisarmos o período pré-pandémico (visto que 2020 foi ano de COVID19), há sobretudo três dimensões que melhoram (a pobreza e condições de vida, o mercado de trabalho e as finanças públicas), há duas que pioram o (ambiente e recursos naturais e a habitação), e finalmente uma que se apresenta relativamente estável (saúde).

²⁰ Como se verá a partir do capítulo 3, para algumas dimensões consegue-se obter à data de conclusão do estudo dados anuais até 2021. Para outras o último ano disponível é 2020, razão pela qual o IJI Portugal é calculado apenas até 2020.

UM ÍNDICE DE JUSTIÇA INTERGERACIONAL PARA PORTUGAL



Anos	IJI Global	IJI Ambiente	IJI Saúde	IJI Mercado de Trabalho	IJI Habitação	IJI Pobreza e Condições de Vida	IJI Finanças Públicas
2015	0.41	0.47	0.37	0.27	0.46	0.30	0.41
2016	0.42	0.48	0.37	0.34	0.45	0.35	0.42
2017	0.44	0.44	0.39	0.36	0.44	0.45	0.43
2018	0.46	0.42	0.39	0.43	0.45	0.51	0.45
2019	0.47	0.41	0.38	0.49	0.44	0.58	0.47
2020	0.47	0.40	0.42	0.58	0.42	0.54	0.45

Tabela 1 - Índice de Justiça Intergeracional global (IJI Global) e índices setoriais.

Fonte: cálculos dos autores

A cada uma destas dimensões, por sua vez, associamos um índice de justiça intergeracional setorial que é explicado, a partir de várias sub-dimensões. Assim, o contributo negativo da dimensão de *ambiente e recursos naturais* é devido à incapacidade de o país cumprir com os compromissos assumidos no âmbito da economia circular, nomeadamente ao nível da produção e reciclagem de resíduos, bem como do crescente *stress* hídrico (ver capítulo 3). Isto apesar dos progressos na descarbonização da economia. Por seu lado, o contributo crescentemente negativo da *habitação* para os jovens e as novas coortes deve-se sobretudo quer à crescente inacessibilidade a ter casa própria quer à crescente perda de autonomia traduzida pelo facto de, em 2020, mais de metade dos jovens (25 a 34 anos) viverem ainda em casa dos pais (capítulo 6).

Já a tendência em relação ao *mercado de trabalho*, nos últimos anos, é positiva e isso deve-se sobretudo a uma melhoria no quadro macroeconómico do país que se traduz em menores níveis de desemprego, e a uma tendência de ligeira subida nos salários reais dos jovens em parte explicados pela subida do salário mínimo (capítulo 5). Também pela positiva está o contributo da dimensão *pobreza e condições de vida* (se excluirmos a habitação), que é explicado sobretudo por, no período analisado (2014-21), ter havido uma clara tendência de diminuição da pobreza, da privação material e um aumento da participação dos jovens no ensino formal. Estas tendências incrementam a probabilidade de as novas gerações poderem aceder a uma vida melhor (capítulo 7). Ainda num registo positivo está a dimensão das *finanças públicas*. Apesar do desequilíbrio de longo prazo das finanças públicas (claro a partir de uma análise de contas geracionais) e de um rácio da dívida no PIB excessivo e bem acima dos 60% - valor de referência na União Europeia - tem havido uma tendência de melhoria na direção da sustentabilidade das finanças públicas, embora estejamos ainda longe de a alcançar (capítulo 8). Essa sustentabilidade, é uma condição necessária, mas não suficiente da justiça intergeracional.

Finalmente, temos a dimensão da saúde que, se exceptuarmos o ano pandémico, acaba não contribuindo nos últimos anos nem positivamente nem negativamente para a justiça intergeracional, dado que tem sub-dimensões que evoluem em sentido contrário (capítulo 4).



3. Índice de Justiça Intergeracional: Ambiente e Recursos Naturais²¹

3.1. A dimensão do Ambiente e Recursos Naturais

Avaliar a justiça intergeracional no contexto do meio ambiente e dos recursos naturais apresenta importantes desafios operacionais. A dificuldade de quantificar essa justiça leva-nos a utilizar um conceito associado, mas distinto, que é o de *sustentabilidade forte* e que se traduz em deixar às gerações vindouras um nível de “capital natural” não inferior ao recebido pelas atuais gerações.

As principais dificuldades em abordar este tema estão relacionadas com as incertezas do futuro. Não sabemos a dimensão da população futura, nem as suas preferências relativamente ao uso de recursos naturais. Também existem incertezas sobre a disponibilidade dos recursos naturais e o desenvolvimento tecnológico futuro. Além disso, também é incerto o comportamento de outros países em relação aos desafios climáticos, por isso é difícil a coordenação mundial no combate às alterações climáticas. Dito isto, não seria adequado abordar a justiça intergeracional utilizando uma visão utilitarista ou o Maximin/Leximin, pois estas requerem um nível de informação que não temos ou suposições de preferências não recomendáveis. Adotamos, portanto, uma *visão contratualista entre* gerações. O hipotético contrato social ideal entre gerações presentes e futuras consistiria no compromisso de não entregar o meio ambiente e os recursos naturais em piores condições do que os recebemos. Na área climática, por exemplo, isso não acontece, pois continuamos ainda a aumentar o aquecimento global. Há, porém, compromissos nacionais e internacionais assumidos por Portugal, de médio e longo prazo, que podemos considerar que corporizam esses “contratos sociais” e que podemos monitorar.

3.2. Sub-dimensões

O índice de justiça intergeracional (IJI) na área do ambiente e recursos naturais é baseado em cinco sub-dimensões que são relevantes para as políticas públicas em áreas consideradas críticas. Nesse sentido, e para identificar essas áreas mais críticas, quer o estudo de Domingos e Vieira (2021), quer a avaliação do desempenho ambiental de Portugal feita recentemente pela OECD (2023) foram relevantes. As sub-dimensões escolhidas foram: (i) as alterações climáticas; (ii) as florestas (gestão e efeito sumidouro do carbono); (iii) a economia circular (redução e reciclagem de resíduos) e finalmente a água na dupla vertente de (iv) poluição e (v) consumo. Os indicadores escolhidos tiveram ainda em consideração critérios desenvolvidos pela OCDE e a Comissão Europeia (2008), para a construção de indicadores compósitos. Para cada sub-dimensão, propomos um ou dois indicadores específicos.

²¹ O Policy Paper elaborado por Paulo Trigo Pereira, Luísa Nobre e Diogo Esteves, desenvolve em maior profundidade e com mais dados este capítulo. Poderá ser consultado em breve no sítio do Institute of Public Policy dedicado ao projeto: <https://www.ipp-ics.org/indice-de-justica-intergeracional/>

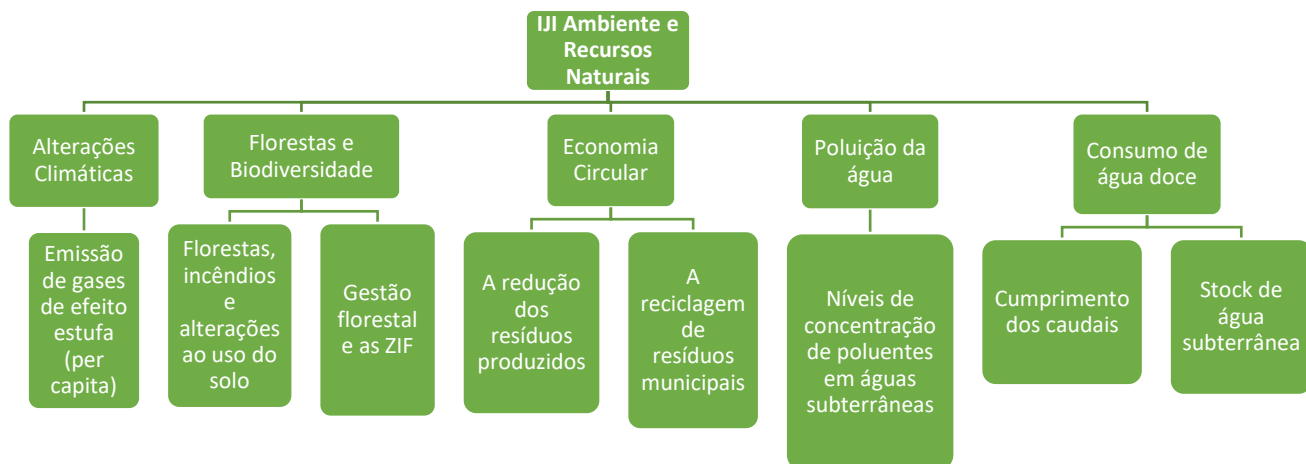


Figura 1- Sub-dimensões e indicadores de justiça intergeracional consideradas na área do Ambiente e Recursos Naturais.

3.3. Indicadores

O indicador para as *alterações climáticas* é função da *emissão de gases com efeitos de estufa* (GEE, sem florestas e alterações do uso do solo). Pretende medir a implementação do “contrato social” intergeracional em que as gerações atuais realizam um esforço em direção à neutralidade carbónica, evitando assim um aquecimento global acima do “limite planetário”. As metas de emissão de médio e longo prazo são as definidas nos objetivos para a neutralidade carbónica nacionais, tendo em conta o Acordo de Paris e o “Green Deal” Europeu. O indicador proposto pretende retratar quão longe estamos da neutralidade carbónica e um caminho desejável de mitigação das emissões. Tendo em vista que uma redução muito rápida pressupõe maior esforço das gerações presentes, pretende-se calcular as metas de curto prazo. Só consideramos haver uma situação de relativa justiça climática quando se atingir a neutralidade carbónica, meta estabelecida para 2050.

As *florestas* são um dos principais componentes do capital natural que é deixado às gerações futuras. Para além do seu potencial produtivo, as florestas fornecem um conjunto importante de serviços de ecossistemas: contribuem para a manutenção dos lençóis freáticos, evitam a erosão do solo, promovem a biodiversidade, têm um efeito de sumidouro do carbono, entre muitos outros benefícios. O facto de os serviços destes ecossistemas não serem pagos é um fator adicional, a par de outros, para sugerir que a gestão da floresta é ineficiente e que há uma tendência para a desflorestação e para a promoção de usos alternativos do solo.

O indicador ambiental que é geralmente utilizado nos poucos estudos sobre a justiça intergeracional relacionado com as *florestas* é precisamente associado à taxa de desflorestação, visto que significa uma delapidação do capital natural. Em termos mundiais a área ocupada por florestas tem vindo a diminuir. Em contrapartida, na Europa tem vindo a aumentar, em particular nalguns países. No período de 1990 a 2020 a área florestal aumentou significativamente em países como a Espanha (33,6%), a Itália (26%) e a França (19,5%). Portugal é um dos poucos casos em que nas últimas décadas a área florestal diminuiu, ainda que ligeiramente (variação de -2,6%).



Dada a multiplicidade de indicadores possíveis para avaliar as *florestas e a biodiversidade*, escolhemos dois indicadores associados às florestas e ao uso do solo: i) a remoção líquida de GEE originada no setor das florestas, e uso e alterações do uso da terra (LULUCF)²² e ii) a qualidade da gestão florestal.

No domínio da criação e gestão de resíduos, o indicador escolhido pretende retratar o estado da nação no que toca aos avanços para uma *economia circular* e na diminuição dos resíduos totais gerados. Este foi construído tendo em consideração os objetivos de médio e longo prazo da União Europeia definidos no “Green Deal”, adotados e adaptados por Portugal para os seus planos de tratamento e gestão de resíduos PNRR2030. Para a construção deste indicador foram utilizados dois sub-indicadores diferentes: por um lado, foi utilizada a taxa de reciclagem de resíduos municipais como *proxy* para a economia circular e, por outro, a capitação de resíduos urbanos para ilustrar a trajetória dos resíduos gerados. Novamente calcula-se a trajetória desejável para se chegar às metas de longo prazo. Criámos assim um indicador que penaliza o quão longe estamos das metas de longo prazo e também de um caminho desejável de curto prazo para uma economia circular com menos resíduos gerados.

O indicador selecionado para avaliar a poluição da água concentra-se nos índices de qualidade das águas subterrâneas. Mais especificamente, utilizamos dados das concentrações em mg/l dos poluentes amoníaco (NH₄) e nitrato (NO₃) nas águas subterrâneas, comparando-os com os padrões de qualidade definidos pela Agência Portuguesa do Ambiente. A qualidade das águas subterrâneas reveste-se de fundamental importância para a agricultura e o abastecimento em Portugal, sobretudo durante períodos de seca, quando as águas superficiais escasseiam. A principal fonte de poluição advém de certos fertilizantes usados na agricultura, que se infiltram no solo, contaminando as águas. Devido às dificuldades em identificar as fontes poluentes e à fraca regulação no setor, os agricultores não internalizam a externalidade negativa decorrente das suas práticas de cultivo. Por conseguinte, não possuem incentivos para adotar técnicas mais limpas e sustentáveis. Ao contrário dos indicadores anteriores, aqui procedemos ao cálculo da sustentabilidade destes recursos. Tendo em vista o elevadíssimo custo associado à limpeza das águas subterrâneas, o objetivo reside em não prejudicar o recurso natural ao ponto de comprometer o seu consumo futuro.

O indicador relativo ao consumo de água doce resulta de dois sub-indicadores: um referente às águas subterrâneas e outro às águas superficiais. Estes indicadores baseiam-se na diferença entre a quantidade de água disponível e o consumo efetuado. Esta distinção mostra-se necessária dado que o consumo dos diferentes recursos acarreta dinâmicas e implicações económicas e ambientais distintas. O uso excessivo das águas subterrâneas evidencia a ausência de uma gestão, regulação e investimento adequados no setor. Em última análise, níveis elevados de consumo podem conduzir à contaminação das reservas de água com água salgada, impossibilitando o consumo futuro. Foram utilizados dados dos níveis piezométricos das águas subterrâneas – isto é, a profundidade dos níveis de água – para monitorizar a disponibilidade hídrica. Quanto ao sub-indicador das águas superficiais, define-se o volume mínimo necessário para preservar a qualidade e a biodiversidade. Neste caso, recorreremos a dados sobre os caudais dos rios em Portugal. Uma vez mais, o objetivo é garantir a sustentabilidade do recurso natural e assegurar que o capital natural legado por uma geração seja transmitido à seguinte.

²² Acrónimo de Land Use, Land Use Change and Forests.



3.4. Resultados

Anos	Alterações Climáticas	Floresta e Biodiversidade	Economia Circular	Poluição das águas	Consumo de água	IJI Ambiente
2015	0.19	0.38	0.69	0.69	0.61	0.47
2016	0.25	0.37	0.64	0.68	0.53	0.48
2017	0.25	0.34	0.54	0.61	0.53	0.44
2018	0.26	0.37	0.44	0.65	0.47	0.42
2019	0.27	0.42	0.34	0.60	0.47	0.41
2020	0.32	0.46	0.25	0.62	0.51	0.40
2021	0.37	0.50	0.18	0.65	0.51	0.40

Tabela 2 - Evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional na área do Ambiente e Recursos Naturais.

Os resultados destes indicadores e a sua evolução estão em linha com as principais e recentes preocupações das instâncias internacionais relativamente a Portugal (ver OECD 2023), o que reforça a importância dos indicadores escolhidos e da sua monitorização anual.

Uma situação de justiça intergeracional, interpretada como *sustentabilidade forte*, passaria por termos o valor unitário em todas as sub-dimensões. Estar abaixo de *um* significa que as gerações futuras estão a ficar pior em termos de herança de “capital natural”. Independentemente do valor absoluto do índice, importa avaliar se estamos numa trajetória de cumprir os “contratos sociais” implícitos a que Portugal se vinculou.

Se olharmos apenas para o período mais recente, há ligeiros progressos ao nível da descarbonização da economia, traduzida numa melhoria do índice das alterações climáticas, em 2015 tinha o valor de 0.19 e em 2021, 0.37. Por seu turno o índice de florestas e biodiversidade tem dois indicadores que evoluíram em sentido contrário. Se ao nível da gestão florestal houve melhorias nos últimos anos, pela criação de novas zonas de intervenção florestal ao nível do efeito sumidouro das florestas, e dos serviços de ecossistemas proporcionados pelas florestas houve uma regressão, sobretudo na sequência dos incêndios de 2017.

Finalmente, podemos também observar as dimensões mais preocupantes, do ponto de vista das políticas públicas: a situação ao nível da produção e reciclagem de resíduos (economia circular) e o stress hídrico. Em vez de Portugal registar progressos no sentido das metas anuais que quer alcançar (o “contrato social” implícito com as gerações futuras) está a afastar-se dessas metas.

Estes indicadores, que utilizam dados com frequência mínima anual, permitem monitorizar os principais impactos antropogénicos no meio ambiente e recursos naturais e avaliar se, no curto prazo, estamos a progredir em concordância com as metas de longo prazo inscritas nos “contratos sociais” que fazemos com as novas gerações.

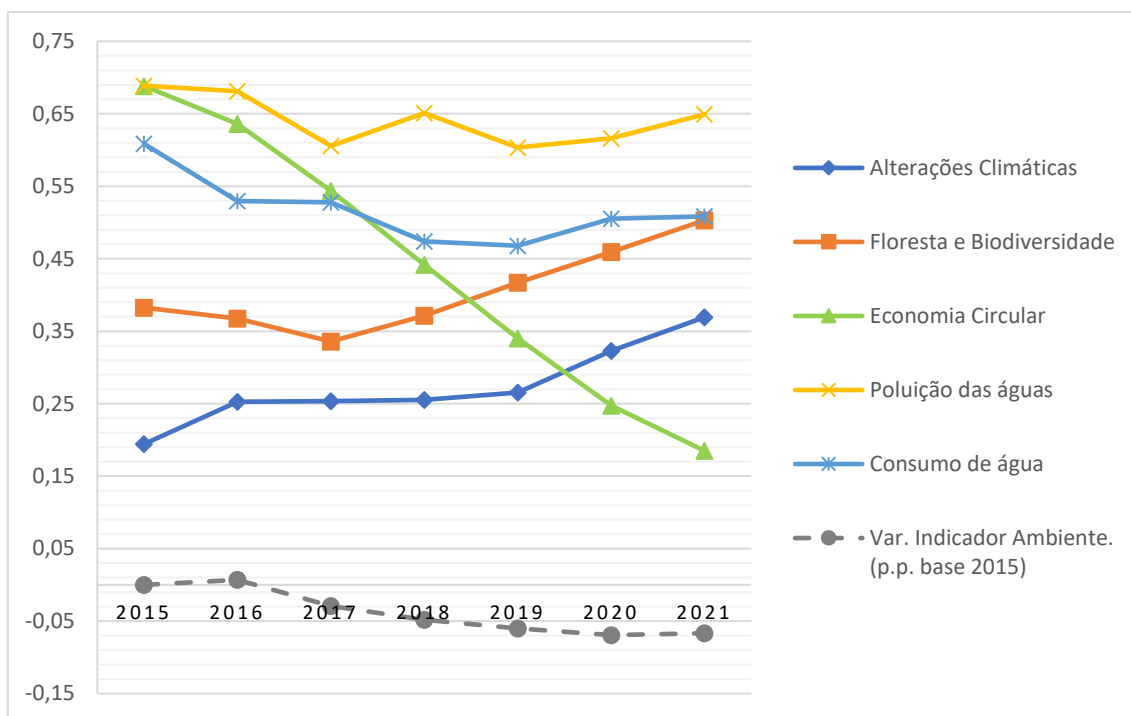


Gráfico 1 - Sub-dimensões de Justiça Intergeracional consideradas na área do Ambiente e Recursos Naturais.

3.5. Políticas públicas e justiça intergeracional

Em relação às sub-dimensões estudadas, merece destaque pela positiva o combate às alterações climáticas. Isto deve-se às políticas públicas da última década que têm alterado o mix energético, afastando-se do petróleo e do carvão em direção ao gás e às energias renováveis. O fecho das últimas centrais a carvão em 2021 teve o seu impacto positivo em termos domésticos, embora isso tenha tido consequências na balança comercial de produtos energéticos. Se por um lado as projeções nacionais indicam que Portugal está a caminho de atingir os objetivos e compromissos para 2030 (com redução de emissões de GEE de 55% face aos valores de 2005), também é certo que são necessárias políticas públicas adicionais para alcançar não apenas a meta de 2030, mas a meta para 2050 de neutralidade carbónica (ver OECD 2023). É nesse sentido que haver uma monitorização anual de indicadores, como os que propomos neste estudo, são relevantes para perceber em que medida estamos a cumprir as metas que estabelecemos.

Na sub-dimensão de florestas e biodiversidade, colocámos o foco da observação na gestão das florestas (indicador de área de zonas de intervenção florestal) e no potencial efeito sumidouro de carbono que as florestas deveriam ter. Muitos estudos e muitas recomendações têm sido feitas nesta área após cada vaga de incêndios. Aquilo que parece necessário, a par da melhoria do cadastro florestal e da qualidade da informação florestal, é reforçar os incentivos para que os proprietários integrem as ZIF. Por outro lado, implementar as recomendações desses estudos para que a floresta para além do seu valor mercantil,



desempenhe a função essencial de manutenção da biodiversidade e de absorção de carbono. É importante não esquecer que o objetivo da neutralidade carbónica em 2050, pressupõe um significativo contributo das florestas.

Se em relação à descarbonização da economia e às florestas houve, depois de 2016, algumas melhorias, já o mesmo não se pode dizer da economia circular e dos resíduos em particular. A OCDE considera que Portugal falhou grande parte dos seus objetivos para 2020, em particular pela incapacidade de desligar (*decouple*) o crescimento económico da produção de resíduos, e pela não redução dos resíduos municipais.

No que toca ao tratamento e gestão de resíduos, Portugal apresenta um Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR) onde estipula as metas e objetivos para a próxima década. Estes objetivos estão alinhados com a estratégia delineada pela União Europeia no “Green Deal”. Depois de aprovado o PNGR 2020 (onde se inserem planos específicos como o PERSU) foi feita uma análise ao cumprimento ou não das metas estabelecidas. Como as metas do PNGR 2020 não foram cumpridas houve um reajuste, menos ambicioso, das metas para o PNGR 2030 apenas aprovado muito tardiamente após consulta pública.²³ Ao estar a reajustar objetivos que não foram cumpridos (quando a trajetória foi de agravamento e não de melhoria como se verifica no caso da capitação de resíduos urbanos) as entidades governamentais têm “embelezado” o real estado do tratamento e gestão de resíduos em Portugal. É por isso essencial fixar as metas por um período de tempo mais alargado, não permitindo que estas sejam ajustadas com demasiada frequência, esquecendo o dano feito aos ecossistemas e às gerações futuras que pode ser irreversível.

Os indicadores relacionados com a água mostram o não cumprimento de alguns objetivos da Lei da Água (Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000), que incluem: (i) redução gradual da poluição das águas subterrâneas, (ii) assegurar o fornecimento em quantidade suficiente de água de origem superficial e subterrânea de boa qualidade e (iii) evitar a continuação da degradação e proteger e melhorar o estado dos ecossistemas aquáticos e também dos ecossistemas terrestres. Os incentivos individuais não estão alinhados com os objetivos e por isso a regulação é necessária. Devido às características dos recursos aquáticos, a coordenação dos agentes económicos para uma gestão sustentável no longo prazo é inviável sem uma política pública forte atuante. Existem três vertentes na política pública, evidenciadas pelos indicadores, que é necessário melhorar. A primeira é a manutenção dos caudais ecológicos dos rios, nessa área faltam dados sobre o cálculo dos caudais para cada rio. A fiscalização e controle não pode ser feita com eficácia quando nem os parâmetros básicos foram calculados. A segunda é os incentivos corretos na agricultura principalmente em relação aos fertilizantes e métodos de cultivo. Por último, incentivos ao consumo sustentável, e o combate às perdas de água, incluindo formas mais eficientes de irrigação na agricultura e reutilização da água. É importante sublinhar que existem metas para a reutilização das águas, no entanto Portugal está atualmente muito abaixo dessas metas, tendo apenas uma taxa de reutilização de água de cerca de 2%.

Além disso, as alterações climáticas impõem novos desafios. É espetável que as secas se tornem mais frequentes e com maior duração. A gestão das águas não só deveria manter o capital natural recebido, mas também melhorá-lo pois os cenários futuros não são favoráveis.

²³ O PNGR 2030 foi apenas aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros 31/2023 de 24 de Março, após consulta pública, quando deveria ter sido logo após 2020.



4. Índice de Justiça Intergeracional: Saúde²⁴

4.1. A dimensão da Saúde

A saúde e as políticas em saúde têm um potencial impacto intergeracional que não é dispiciante, sendo necessário ponderar os efeitos de longo prazo das decisões e alterações do presente associadas a essas políticas. As determinantes socio-económicas da saúde, o desenvolvimento económico e a partilha de recursos tem implicações na saúde das gerações futuras, merecendo por isso uma atenção específica.

O conceito de saúde, na perspectiva da justiça intergeracional, está relacionado com a quantidade de *capital* de saúde que é transmitido de uma geração para outra, o que implica uma análise dos determinantes de produção e acumulação desse *capital*. A noção de *capital* de saúde aqui considerada coincide com a proposta por Grossman (1972). De acordo com esta perspectiva, o *capital* de saúde deve ser visto como um ativo durável, que cada indivíduo usufrui à nascença mas que se deprecia com o tempo e com a idade. Apesar da sua depreciação ao longo do tempo, o *capital* em saúde pode ser repostado ou melhorado com investimentos em saúde (que inclui os cuidados médicos e não-médicos), sendo por isso também um ativo produzido por cada indivíduo.

O *capital* de saúde de cada indivíduo é determinado por um conjunto alargado de fatores (Dahlgren e Whitehead 1991), incluindo fatores de natureza biológica, fatores culturais, assim como fatores institucionais ligados ao sistema de saúde ou às condições de trabalho. Estas determinantes da saúde influenciam o capital de saúde de cada indivíduo ao longo do tempo, com potenciais implicações intergeracionais. Se algumas determinantes podem contribuir vantajosamente para o futuro capital de saúde, como sejam as melhores condições de habitação e a escolarização; outras determinantes podem afetar de forma negativa como sejam a degradação do ambiente ou o excesso de agro-químicos na produção agro-alimentar.

A prestação de cuidados de saúde deve ser interpretada como um dos fatores – entre muitos outros - que contribui para uma maior acumulação de capital de saúde. Uma determinante da saúde a relevar que favorece o capital de saúde está diretamente relacionada com o sistema de saúde do país. É esta estrutura institucional que dá resposta às necessidades em saúde da população e contribui diretamente para a melhoria e crescimento do capital de saúde da população (Murray, Frenk and WHO 1999). Assim, um sistema de saúde que se caracteriza por um elevado número de necessidades em saúde não satisfeitas contribui menos para a saúde populacional e para maiores desigualdades em saúde. Por outro lado, um sistema de saúde que tenha um maior empenho em funções de cuidados de saúde materno-infantil em detrimento da saúde geriátrica ou da prevenção, poderá influenciar a distribuição da saúde por diferentes grupos etários, que no longo prazo terá efeitos sobre o capital de saúde das diferentes coortes e sobre a saúde da população.

Apesar destes determinantes, o capital de saúde não é um recurso limitado distribuído entre e intra-gerações e não pode ser diretamente transacionado ou trocado. Existe evidência de

alguma transmissão intergeracional de saúde ao nível de cada indivíduo (micro). A literatura sugere que as vantagens socioeconómicas ao longo da vida se reflectem em benefícios de saúde

²⁴ Ver Policy Paper elaborado por Aida Isabel Tavares e Eduardo Costa no site do Institute of Public Policy que será disponibilizado aqui <https://www.ipp-jcs.org/indice-de-justica-intergeracional/>



em várias gerações. Ou seja, a transmissão intergeracional de rendimento, riqueza, apoio social e capital humano na família está associada a melhores níveis de saúde das gerações descendentes (Marmot 2005, Ahlburg 1998, Halliday et al. 2020).

Do ponto de vista agregado, é também aceite que existe uma correlação positiva entre a saúde da população e o crescimento económico, podendo a relação de causalidade tomar ambas as direções. A ideia geral é a de que uma população saudável aumenta o capital humano do país, através do aumento da produtividade e contribui assim para o crescimento económico. Por outro lado, o crescimento económico pode contribuir para a melhoria das determinantes macroeconómicas, institucionais, ambientais e culturais da saúde e, portanto, para a saúde da população (Bloom, 2008; Bloom, 2018; Lange, 2017). Esta perspetiva macroeconómica é dinâmica, longitudinal por natureza, expressa, por isso, relações entre gerações diferentes (Mayer-Foulkes, 2004). De facto, há um conjunto de macro-determinantes da saúde da população que podem ser transmitidos entre gerações e, por este motivo, é importante avaliar a intergeracionalidade da saúde (WHO, 2015). O que se espera, em virtude do processo relacional de “crescimento económico – saúde”, é que a geração seguinte tenha um capital de saúde maior e/ou de melhor qualidade do que a geração anterior. Já no caso de uma recessão económica poder-se-á esperar que a transmissão do capital de saúde para a geração seguinte seja de menor dimensão ou de menor qualidade.

No entanto, e em virtude de outros fatores determinantes da saúde como desigualdades sociais, alterações climáticas, envelhecimento da população e fatores inesperados (por exemplo, crises pandémicas) a hipótese relativa à evolução do capital de saúde entre gerações pode nem sempre ser verificada. Desta forma, poder-se-á observar que a geração seguinte herdará, criará e usufruirá de um capital de saúde inferior aquele que usufruiu a geração anterior.

Por outro lado, os fatores determinantes da saúde têm a capacidade de influenciar o capital de saúde a longo prazo, ou seja, influenciam os factores de risco de perda de saúde, a começar no momento da concepção e gravidez da mulher. Assim, a intergeracionalidade do capital de saúde pode ser o resultado dos factores determinantes que a geração anterior moldou ou influenciou. Neste caso, poder-se-á considerar uma função de produção inter-temporal, cujos *inputs* num momento t , tem impacto no *output* (o *capital* de saúde) num momento $t+n$. Por exemplo, a geração dos jovens dos anos 60 experienciou elevadas taxas de mortalidade infantil ao passo que a geração dos jovens dos anos 2020 não tem a mesma desvantagem; no entanto, a geração de jovens dos anos 60 tinha menor probabilidade de contrair uma doença associada à poluição ou aos excessos agro-químicos do que a atual geração de jovens dos anos 2020. Estas alterações de esperança de vida e de qualidade de vida são o resultado das determinantes em saúde e não de uma transmissão direta de capital de saúde.

4.2. Sub-dimensões

Considera-se relevante monitorizar a evolução de um conjunto de indicadores agrupados em duas sub-dimensões (Figura 2). Por um lado, a sub-dimensão do **capital de saúde**, que pretende aferir a evolução do estado de saúde populacional. Esta sub-dimensão inclui indicadores para capturar a quantidade de vida, a qualidade de vida e o bem-estar.



Por outro lado, pretende-se analisar o contributo do desempenho do sistema de saúde na melhoria do capital de saúde, ou seja, a **cobertura do sistema de saúde**. Nesta sub-dimensão são considerados indicadores ao nível do acesso a cuidados de saúde, para medir as dificuldades da população em aceder aos cuidados de saúde; considera-se também a orientação da cobertura do sistema de saúde no âmbito da prevenção. Um sistema de saúde que tenda a contribuir para o capital de saúde mais jovem, tende a ter um foco significativo na prevenção, ou seja, uma preocupação na promoção da saúde a par do tratamento da doença.

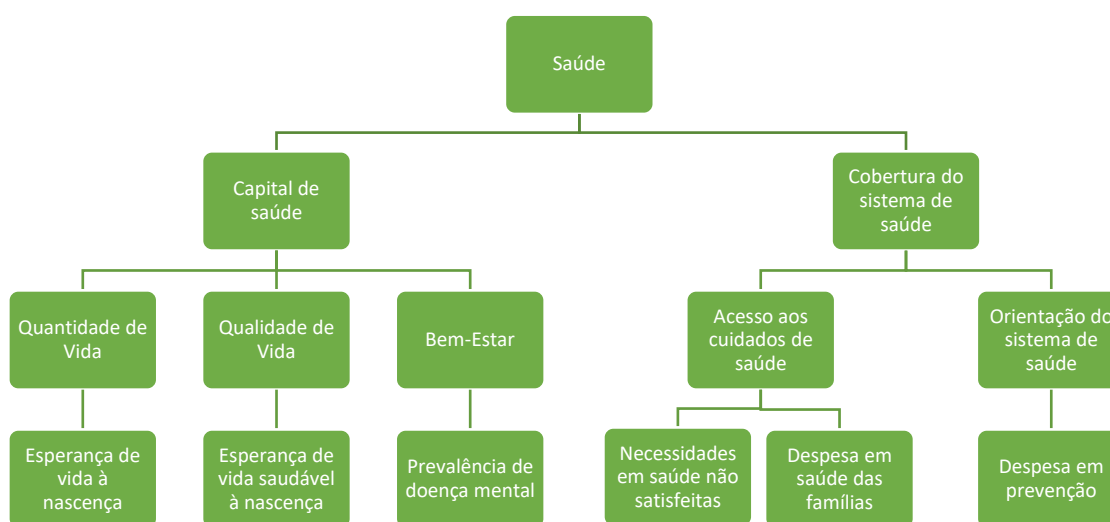


Figura 2 - Sub-dimensões e indicadores de justiça intergeracional consideradas na área da Saúde.

4.3. Indicadores

No âmbito da sub-dimensão do **capital de saúde**, consideramos três indicadores: esperança de vida à nascença (EVN), esperança de vida saudável à nascença (EVS) e prevalência de doença mental (PDM).

Esperança de vida à nascença

No que diz respeito ao capital de saúde pretende-se analisar a evolução da quantidade desse capital capturada pela evolução da esperança de vida à nascença (EVN), medida em número de anos. Este indicador representa o número médio de anos que estão por viver a partir do nascimento, quando sujeita às condições de mortalidade atuais e específicas de cada idade.

O crescimento deste indicador ao longo do tempo significa que as gerações vindouras dispõem de um maior capital de saúde do que as gerações anteriores. Neste caso, assume-se que a evolução dos determinantes em saúde, incluindo dimensões relacionadas com a evolução do sistema de saúde e tecnologia, permite que as novas gerações atinjam níveis de esperança de vida superiores aos de gerações anteriores. Este indicador representa de forma central a evolução do capital de saúde ao longo do tempo e um crescimento deste valor traduz um benefício crescente para as gerações vindouras.



Esperança de vida saudável à nascença

A esperança de vida ignora a qualidade, ou seja, ignora a doença não fatal, morbilidade e incapacidade na vida. Por esta razão introduz-se um indicador para avaliar a evolução da esperança de vida saudável à nascença (EVS). Este indicador corresponde ao número de anos de vida saudável à nascença e mede, por isso, o número de anos de vida que se espera que uma pessoa viva sem doença ou incapacidade moderada ou severa; ou seja, combina dados de mortalidade com dados de estado de saúde da população. Um aumento deste indicador ao longo do tempo sinaliza uma acumulação de um melhor capital de saúde por parte das gerações vindouras. Ainda que a esperança de vida saudável possa estar relacionada com a esperança de vida, o aumento de uma variável não se traduz necessariamente no aumento da outra²⁵. Isto acontece porque os dois indicadores captam informações diferentes sobre o estado de saúde médio da população. O facto de existir uma tendência crescente da esperança de vida à nascença, não garante que se verifique uma igual tendência de crescimento do número de anos de vida saudável da população.

Prevalência de doença mental

A qualidade de vida é potencialmente afetada por múltiplas dimensões. Uma das principais prende-se com a saúde mental que tem recebido atenção crescente nos últimos anos. Contudo, os indicadores de qualidade e quantidade de vida tendem a não refletir totalmente variações no estado de saúde mental. Por outro lado, historicamente, os próprios sistemas de saúde não têm tido a saúde mental no centro das suas prioridades de cuidados prestados. Por estas razões, considerou-se relevante destacar a problemática associada à saúde mental através da inclusão de um indicador relativo à prevalência de doença mental (PDM) na população. Um aumento deste indicador ao longo do tempo sinaliza uma deterioração no estado de saúde mental das gerações atuais, face ao registado em gerações anteriores.

O indicador da prevalência da doença mental é dado pela percentagem de população com problemas de saúde mental²⁶. Se o valor deste indicador aumentar, então poder-se-á dizer que há um ónus para as gerações descendentes que terão de lidar com piores estados de saúde mental ao longo da sua vida.

No âmbito da sub-dimensão da **cobertura do sistema de saúde**, vamos considerar três indicadores: necessidades em saúde não satisfeitas (NSNS), despesas em saúde das famílias (DF) e despesa em prevenção (DP). Os dois primeiros indicadores são combinados numa média geométrica para criar uma medida de acesso aos cuidados de saúde.

Necessidades em saúde não satisfeitas

As necessidades não satisfeitas em saúde (NSNS) representam a percentagem da população que reporta não ter conseguido aceder aos cuidados de saúde nos últimos 12 meses devido a dificuldades financeiras, longas listas de espera ou problemas de transporte. Este indicador é auto-reportado e calculado a partir de dados amostrais, o que pode introduzir alguns enviesamentos, mas permite ter uma estimativa das potenciais barreiras de acesso ao sistema de saúde. Um sistema de saúde que tem pouca capacidade para responder às necessidades em saúde da sua população, é um sistema que tenderá a ser pouco produtivo de capital de saúde.

²⁵ Ver mais detalhes no *Policy Paper* no site do IPP.

²⁶ Este indicador foi introduzido após discussão com peritos da área da saúde. No entanto, o seu valor não tem variado de forma significativa ao longo do tempo. As doenças mentais incluídas neste indicador são a depressão, a ansiedade, a bipolaridade, as perturbações alimentares e a esquizofrenia.



A cobertura das necessidades em saúde reflete o objetivo amplo de um sistema de saúde que é o da cobertura universal em saúde (coincidente como objetivo de desenvolvimento sustentável 3.8). A cobertura destas necessidades é uma forma de garantir a proteção financeira de quem acede aos cuidados em saúde e de garantir a recuperação e manutenção da saúde das pessoas para que possam participar na sociedade. Um aumento deste indicador sinaliza uma crescente dificuldade das gerações atuais em aceder ao sistema de saúde com repercussões na saúde futura.

Despesas em saúde das famílias

Os pagamentos diretos feitos pelas famílias para aceder a bens e serviços em saúde são medidos anualmente como percentagem da despesa direta na despesa total corrente em saúde. Este indicador representa a desproteção financeira no momento de acesso a cuidados de saúde. Esta despesa em saúde das famílias (DF) é feita do rendimento primário das famílias ou da sua poupança. Um sistema de saúde com elevadas percentagens de pagamentos diretos na despesa total em saúde apresenta debilidades na sua função de garantia da proteção financeira de quem acede e necessita de cuidados de saúde. Consoante a capacidade financeira das pessoas (para pagamento do acesso, dos transportes ou das ausências laborais), assim será o acesso aos cuidados de saúde, gerando desigualdades que poderão ser transmitidas às gerações futuras, como indica a diversa evidencia empírica microeconómica. Os valores mais elevados de despesa direta em saúde pelas famílias em anos recentes representam que as novas gerações têm de fazer um maior esforço financeiro para aceder aos cuidados de saúde, reduzindo o seu rendimento disponível para outros bens e serviços essenciais.

Despesa em prevenção

O estado de saúde é afetado por uma série de fatores para além da prestação direta de cuidados de saúde. A adoção de comportamentos saudáveis e o foco na prevenção da doença pode contribuir para a melhoria do estado de saúde das pessoas. Por essa razão, os sistemas de saúde devem estar orientados para atividades que promovam a prevenção da doença e a promoção da saúde. Esta dimensão inclui o indicador da despesa em atividades de saúde ligadas aos cuidados de prevenção que visam evitar ou reduzir a incidência ou a severidade de acidentes e doenças bem como as suas complicações. Uma tendência crescente desta despesa beneficia sobretudo as gerações futuras que colherão os benefícios do investimento realizado em saúde.



4.4. Resultados

Após a construção dos indicadores, nomeadamente o alisamento das séries com médias móveis de três anos, obtêm-se os seguintes cinco indicadores (a negrito) expressos na Tabela 3:

Anos	Esperança de vida à nascença	Esperança de vida saudável à nascença	Prevalência de doença mental	Indicador de Necessidades em saúde não satisfeitas	Despesa em saúde das famílias	Indicador de acesso	Indicador de Despesa em prevenção	IJI saúde
2015	0,56	0,40	0,60	0,10	0,32	0,18	0,27	0.37
2016	0,57	0,27	0,73	0,22	0,29	0,25	0,24	0.37
2017	0,58	0,32	0,68	0,40	0,27	0,33	0,22	0.39
2018	0,59	0,38	0,62	0,54	0,25	0,37	0,18	0.39
2019	0,61	0,40	0,60	0,63	0,20	0,36	0,16	0.38
2020	0,59	0,44	0,56	0,72	0,29	0,45	0,20	0.42

Tabela 3 - Evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional na área da Saúde.

O índice intergeracional em saúde²⁷, que resulta destes indicadores, tem a evolução representada no gráfico 2. À semelhança dos índices para as restantes dimensões, os valores que se aproximam de 1 indicam vantagens intergeracionais em saúde das gerações vindouras, ao passo que os valores que se aproximam de 0 refletem desvantagens intergeracionais em saúde das gerações vindouras. Convém lembrar que estes índices não são as variáveis de base (e.g. esperança de vida à nascença, ou despesa em prevenção, mas sim transformações dessas variáveis do ponto de vista da análise da justiça intergeracional.

O índice intergeracional em saúde tem tido uma trajetória relativamente estável no período 2015-2019 anos analisados, tendo variado de 0,37 em 2015 para 0,38 em 2019. Isto resulta, por um lado, de uma ligeira melhoria quer do indicador da esperança de vida à nascença quer da esperança de vida saudável à nascença. Em contrapartida os indicadores de prevalência da doença mental e da despesa em prevenção sofrem uma deterioração.

No ano 2020 da pandemia da COVID-19, o índice de justiça intergeracional na saúde, registou um acréscimo. A contrabalançar as perdas de esperança de vida à nascença e aumentos de prevalência de doença mental, todos os restantes indicadores aumentaram de valor.

²⁷ Os dados das séries temporais entre 2015 e 2020 são apresentados no *Policy Paper* de Aínda Isabel Tavares e Eduardo Couto disponível no site do Institute of Public Policy. Disponível em www.ipp-jcs.org

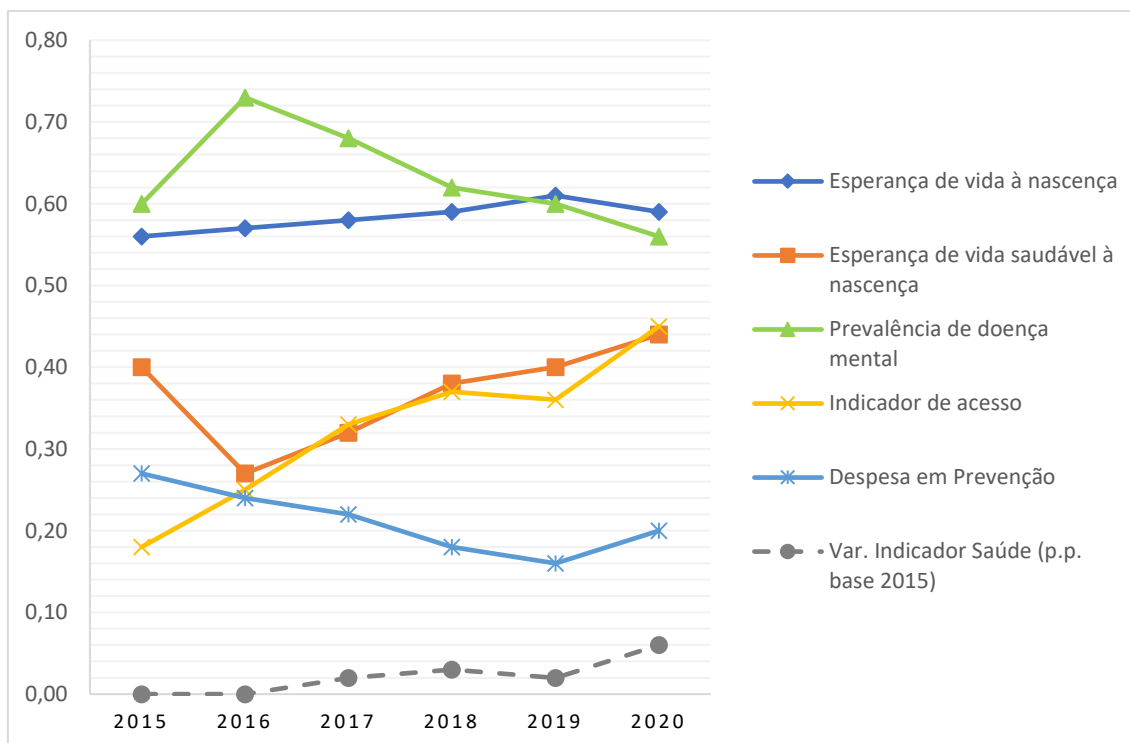


Gráfico 2 - Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas na área da Saúde.

4.5. Políticas públicas e justiça intergeracional

Todas as políticas públicas têm potencialmente impactos na saúde (*health in all policies*²⁸) não sendo por isso possível identificar políticas com impacto específico e quantificável na saúde.

Relativamente a políticas anteriores com especial relevância para a saúde da geração mais jovem, poderemos apontar as políticas de controlo do sal no pão, do açúcar nas bebidas açucaradas²⁹, dos locais de venda e consumo do tabaco. São políticas com forte vocação de prevenção e cujo efeitos só se farão sentir no futuro. Por outro lado, a recente criação da Secretaria de Estado para a Promoção da Saúde, se traduzida num maior peso da despesa em prevenção no total da despesa em saúde, poderá também contribuir para benefícios para as gerações mais jovens. A prazo, estes investimentos na prevenção poder-se-ão traduzir em ganhos em saúde, quer em quantidade, quer em qualidade.

A implementação da Reforma da Saúde Mental (que contempla medidas como a generalização dos modelos de Equipas Comunitárias de Saúde Mental, a requalificação do internamento de doentes agudos, entre outras) poderá também contribuir para a redução da prevalência de doença mental, com benefício para as gerações mais jovens.

Poderemos também apontar a ausência de políticas de resolução de problemas estruturais do sistema de saúde como é a falta de médicos de família que assegurem a cobertura das necessidades em saúde de uma elevada percentagem da população. Esta carência de cuidados

²⁸ Ver OMS em www.who.int/activities/promoting-health-in-all-policies-and-intersectoral-action-capacities.

²⁹ Ver análise do impacto do imposto especial sobre bebidas açucaradas em www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAAABAAzM7I0AQCQMNV8BAAAAA%3D%3D



de saúde primária a uma franja significativa da população implica que, no futuro, existirão prejuízos em resultados em saúde da população. No caso dos mais jovens, significarão mais anos com menor qualidade de vida.

Por fim, quanto a políticas futuras e não sendo a vocação deste trabalho propor medidas de políticas futuras, podemos recorrer ao trabalho recentemente apresentado da PHSSR – *Partnership for Health System Sustainability and Resilience* para Portugal³⁰ que enumera 43 recomendações de política em saúde. Destas recomendações, destacamos 3 que são particularmente relevantes para a saúde intergeracional:

- i) Investir na promoção da saúde através de iniciativas (e.g. exercício e alimentação saudável) ao nível municipal, recorrendo a uma transferência de responsabilidades no processo de descentralização,
- ii) Desenvolver campanhas intersetoriais (envolvendo saúde e educação) para promover a literacia sobre os fatores de risco de doença modificáveis, e
- iii) Regular as atividades e práticas comerciais que afetam a saúde, como publicidade e fácil acesso a produtos nocivos (tabaco, alimentos não saudáveis e/ou álcool).

³⁰ Ver relatório para Portugal em www.phssr.org/findings.



5. Índice de Justiça Intergeracional: Mercado de Trabalho³¹

5.1. A dimensão do Mercado de Trabalho

De um modo geral, os diagnósticos em relação ao mercado de trabalho português estão feitos e as desigualdades entre coortes estão identificadas e são manifestas (e.g. Centeno (2018) e Martins (2021)). As coortes mais velhas têm e tiveram ao longo do seu ciclo de vida, maior estabilidade e proteção no emprego. Em contrapartida, as coortes mais novas (a geração Z, nascida depois de 2000 e os *Millenials*, nascidos entre 1981 e 2000), apresentam maior mobilidade laboral, mais precariedade, maiores interrupções no seu trajeto laboral devido ao desemprego. Daqui deriva, com o modelo de financiamento da segurança social vigente, uma menor proteção social destas coortes.

Conforme já referido neste estudo o foco da análise deveria incidir sobre coortes e não grupos etários. As desigualdades entre gerações (grupos etários), no mercado de trabalho, não são necessariamente um indicador de injustiça intergeracional. Se estas desigualdades se mantiverem no tempo, e com semelhante esperança de vida de todas as coortes, todas passariam pela mesma situação ao longo do ciclo de vida e não poderíamos identificar aqui injustiça relativa entre coortes.

Devemos então precisar o que entendemos por (in)justiça intergeracional no mercado de trabalho. Idealmente, deveríamos conseguir distinguir, observando as mudanças nas características do mercado (e.g. precariedade), aquilo que resulta de alterações de *preferências* dos trabalhadores de várias coortes, de alterações que resultam da dinâmica do mercado de trabalho e que não apenas são exógenas aos trabalhadores, como não estão alinhadas com as suas preferências. Só estas devem ser consideradas como fonte de injustiça intergeracional.

Tome-se o caso da *precariedade laboral*. A maior precariedade laboral observada nas coortes mais novas pode dever-se a dois tipos de fatores distintos. Um deles são os fatores exógenos aos próprios indivíduos, como seja a maior taxa de criação e destruição de empresas, ou um maior recurso a contratos a termo por parte de empresas como estratégia de minimização de custos. O outro, que já é intrínseco a cada indivíduo, tem a ver com as preferências individuais. Diferentes coortes podem (e têm certamente) éticas diferentes em relação ao trabalho e ao lazer e podem ter até uma preferência por contratos de menor duração em detrimento de contratos sem termo, pois podem não ter a perspetiva de ficar muitos anos na mesma instituição. Esta última fonte de desigualdade, a existir, não é fonte de injustiça intergeracional porque resulta das preferências individuais. Já a primeira, porque imposta aos indivíduos, é uma fonte de injustiça relativa.

O que se referiu sobre a precariedade laboral aplica-se também à *emigração*. Seria útil conseguir distinguir o que resulta de uma eventual maior preferência dos *millenials* ou geração Z de conhecerem e trabalhar noutros países do que é consequência de não terem condições (remuneratórias, preço da habitação, etc.) para residir e trabalhar em Portugal. Mesmo com esta dificuldade, observar as tendências de variação da emigração jovem dá uma boa indicação da existência ou ausência de oportunidades no país.

³¹ Ver Policy Paper elaborado por Paulo Trigo Pereira e Joana Garrido Amorim no site do Institute of Public Policy dedicado a este projeto: <https://www.ipp-ics.org/indice-de-justica-intergeracional/>



Algo que afeta de forma diferenciada todas as coortes, e que tem um impacto na justiça intergeracional são os efeitos dos choques externos, que afetam o mercado de trabalho. Em Portugal, houve recessões em 1993, 2003, 2009, 2011-2013 e 2020. As coortes que estiveram ativas nestas três décadas (1993-2023) sofreram um impacto maior, do que as que as precederam, e porventura das que lhes irão suceder. Isso manifesta-se em indicadores como *taxas de desemprego* maiores, *rendimentos* reais menores e maior *emigração* em busca de melhores condições de vida. Outros fatores que tiveram um impacto no mercado de trabalho foram a adesão ao euro, os alargamentos da União Europeia aos países da Europa de Leste, o crescimento da China no comércio internacional, as reformas laborais e de segurança social, a pandemia do covid-19, entre outros. Estes fatores, em grande parte exógenos são muito importantes no mercado de trabalho, visto que são os responsáveis pelas alterações mais expressivas, e pelo aumento, o não agravamento ou a diminuição das desigualdades entre gerações.

Sendo parcimoniosos na escolha de variáveis que queremos observar para monitorar a justiça intergeracional no mercado de trabalho, surgem como relevantes variáveis associadas à precariedade laboral, aos rendimentos, ao desemprego e à emigração. Finalmente, não é difícil de justificar teoricamente incluir também a igualdade salarial de género, como associada à justiça intergeracional.³²

5.2. Sub-dimensões

O índice de justiça intergeracional no mercado de trabalho em Portugal pode então ser subdividido em cinco sub-dimensões (Precariedade laboral, Rendimentos por indivíduo, Desemprego, Igualdade salarial de género, Emigração). Cada sub-dimensão corresponde a um aspeto relevante do mercado de trabalho e é traduzido por indicadores normalizados que permitem uma análise detalhada e dinâmica da sua evolução ao longo das gerações.

Idealmente deveríamos focar numa análise longitudinal de coortes. Porém, para termos dados anuais dos indicadores das várias sub-dimensões usamos em geral indicadores que nos revelam as tendências para certos grupos etários. Tudo o resto constante, pode dizer-se que uma alteração favorável num dos indicadores, tem um impacto positivo na justiça intergeracional. Por exemplo, uma tendência de aumento consistente da precariedade não desejada estará associada, *ceteris paribus*, a alguma injustiça intergeracional. Contudo, se essa maior precariedade estivesse associada a um maior prémio salarial tal poderia não ser o caso. Daí a importância de considerar sub-dimensões e indicadores onde poderão existir *tradeoffs*.³³

³² Adaptando a perspetiva Rawlsiana (Rawls 1971), de que estamos por detrás de um “véu de ignorância” em relação a que género temos, enquanto membros desta ou de uma próxima geração, dificilmente aceitaríamos uma desigualdade salarial baseada no género. Assim, poderemos argumentar que caminhamos para uma maior justiça intergeracional se houver uma tendência para uma maior igualdade na remuneração salarial horária, pois qualquer que seja o género que venhamos a saber que temos levantado o “véu da ignorância”, não deveremos ser discriminados na base do género. Por simplificação iremos então assumir que uma menor desigualdade salarial por hora remunerada, em função do género, é uma fonte de maior justiça intergeracional para as gerações futuras.

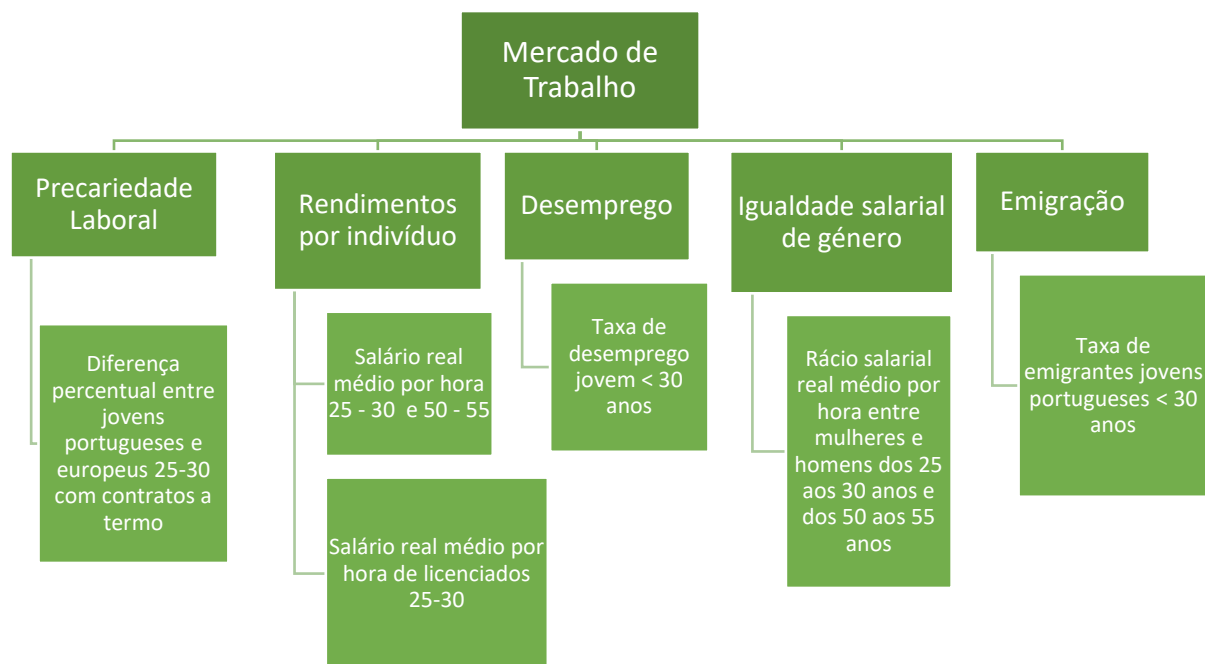


Figura 3 - Sub-dimensões e indicadores de justiça intergeracional consideradas na área do Mercado de Trabalho.

5.3. Indicadores

Antes de apresentar os indicadores normalizados de justiça intergeracional no mercado de trabalho, interessa caracterizar o mercado de trabalho em relação a um conjunto de variáveis que serão utilizadas para construir esses indicadores. No que toca à precariedade laboral, na década de 2010 tem havido uma tendência de aumento significativo da proporção de jovens com contratos a termo passando de 35% em 2010, atingindo mais de metade dos contratos nos anos anteriores à pandemia (2016 a 2019). Se compararmos com os jovens europeus vemos que não só na Europa esta proporção é muito menor (ronda os 20%) como não tem aumentado ao longo da mesma década.

Se olharmos para os salários reais médios neste período verificamos que os jovens (25-30 anos) têm um salário real médio mais baixo do que os trabalhadores mais seniores (50-55), mas que houve alguma progressão no primeiro caso, mas não no segundo. Em comum, está o facto de no período da presença da *troika* em Portugal (2011-14) ter havido uma diminuição do salário real em ambas as faixas etárias. A principal diferença é que houve um ligeiro aumento do salário real dos jovens, provavelmente como consequência da subida do salário mínimo nacional, que afeta mais os jovens em início de carreira, mas uma diminuição do salário real médio dos mais seniores. Finalmente, se olharmos para o prémio salarial associado aos jovens terem uma licenciatura, verificamos que ele vai sendo cada vez menor de 2010 a 2016 e só a partir desse ano começa a subir, novamente algo que será porventura influenciado pelas alterações ao salário mínimo.

Olhando para a desigualdade de género, é interessante verificar que ela praticamente não existe nos jovens, onde as mulheres trabalhadoras recebem quase tanto como os homens (93% em 2021), mas acentua-se ao longo do ciclo de vida de modo que é significativa na faixa dos 50 a 55, devido, em parte, ao impacto salarial da maternidade que, entretanto, ocorre para muitas



mulheres. O aspeto positivo é que esta desigualdade de género tem vindo a reduzir-se ao longo da década de 2010.

Finalmente, temos duas variáveis que refletem as condições macroeconómicas do país. O ano de mais intensa recessão neste período foi 2012 (que continuou para 2013), onde se registaram as maiores taxas de desemprego jovem da década, assim como as maiores taxas de emigração. Isto sugere a importância destas variáveis na construção dos nossos indicadores de justiça intergeracional que se resumem de seguida.

Ano	Jovens portugueses 25-30 com contratos a termo (%)	Jovens europeus 25-30 com contratos a termo (%)	Salário real médio por hora 25-30 (€)	Salário real médio por hora 50-55 (€)	Salário real médio por hora dos licenciados 25-30 (€)	Taxa de desemprego jovem < 30 anos (%)	Rácio salarial de género por hora 25-30 (F/M)	Rácio salarial de género por hora 50-55 (F/M)	Emigrantes portugueses < 30 anos (%)
2010	35.16	20.59	5.50	7.43	7.47	20.1	0.92	0.71	2.59
2011	37.56	20.22	5.42	7.28	7.42	22.7	0.92	0.71	2.94
2012	38.74	21.69	5.28	7.18	7.10	28.4	0.93	0.71	5.74
2013	42.11	21.81	5.15	7.04	6.78	29.5	0.92	0.71	5.22
2014	46.00	22.05	5.09	6.96	6.59	25.8	0.92	0.72	4.82
2015	48.65	22.27	5.09	6.89	6.45	23.1	0.90	0.72	4.41
2016	50.46	22.24	5.15	6.84	6.41	21.1	0.91	0.74	4.18
2017	52.53	21.62	5.28	6.83	6.48	16.9	0.91	0.75	3.10
2018	53.61	19.81	5.46	6.90	6.63	14.2	0.91	0.76	2.89
2019	51.98	17.47	5.68	7.00	6.92	12.7	0.91	0.77	2.80
2020	47.39	16.68	5.90	7.26	7.15	15.9	0.93	0.78	2.45
2021	45.14	20.59	6.08	7.37	7.33	15.9	0.93	0.79	2.63

Tabela 4 - Evolução das variáveis de base para os indicadores de justiça intergeracional na área do Mercado de Trabalho.

Fonte: Cálculos dos autores com recurso à base de dados dos Quadros de Pessoal e EU Labour Force Survey.

Precariedade e Contratos a termo

Os contratos a termo são uma sub-dimensão muito relevante na análise do mercado de trabalho e na perspetiva da justiça intergeracional porque são um indicador de precariedade. Os contratos a termo podem ser de dois tipos, a termo certo e a termo incerto, sendo que os contratos de trabalho a termo certo não podem ser superiores a dois anos, e a termo incerto não podem ser superiores a quatro anos. Na maioria das vezes, há uma preferência pela entidade empregadora na escolha deste tipo de contratos, quer seja na contratação de um trabalhador sazonal, quando há um aumento excepcional da atividade da empresa, ao abrigo da realização de determinado projeto, ou ainda ao serviço das políticas de emprego, aquando do lançamento de programas de incentivo e apoio à contratação pelo governo, como contratação de trabalhadores desempregados, jovens à procura do primeiro emprego.

O indicador desta sub-dimensão compara a percentagem da população jovem portuguesa dos 25 aos 30 anos com contratos a termo com a percentagem de população jovem europeia da mesma idade com contratos a termo que é usada como *benchmark* daquilo que poderá ser visto como uma alteração estrutural de preferências dos jovens europeus. A ideia subjacente é



perceber como é que tem evoluído a percentagem dos contratos a termo ao longo das gerações dos jovens em Portugal face aos jovens europeus dos 25 aos 30 anos.

Uma análise complementar que tem como fonte a base de dados dos Quadros de Pessoal verifica que os salários reais médios por hora dos jovens portugueses dos 25 aos 30 *sem contratos a termo* são superiores aos salários reais médios dos jovens portugueses dos 25 aos 30 *com contratos a termo*, o que nos permitirá concluir que a população desta faixa etária em Portugal com contratos a termo está mais exposta à precariedade laboral e que isso não está associado a maiores mas menores salários.

Rendimentos por indivíduo

O salário real médio por hora é um indicador dos rendimentos dos indivíduos resultante do fator trabalho. É dado pelo salário real médio bruto mensal por hora trabalhada e remunerada (a preços constantes de 2016), reportado no mês de outubro de cada ano pelas empresas ao Ministério do Trabalho, por trabalhadores individuais por conta de outrem.

Consideramos duas faixas etárias ao longo do tempo. A faixa etária dos adultos dos 50 aos 55 anos e a faixa etária dos jovens dos 25 aos 30 anos. Cada coorte sobrevivente passa pelas duas faixas etárias pelo que o que é relevante para a justiça intergeracional do ponto de vista das gerações futuras é a tendência dominante se é de crescimento, decréscimo ou estagnação do rendimento real dos indivíduos.

Os salários reais médios brutos mensais incluem a remuneração base e as prestações regulares, que incluem as remunerações por trabalho suplementar, os bónus, as diuturnidades, e outros pagamentos em cada ano.

Esta sub-dimensão é calculada segundo dois sub-indicadores: i) um que é um indicador de rendimento, calculado através da agregação dos salários reais médios mensais por hora trabalhada e remunerada para cada ano t dos indivíduos das duas faixas etárias referidas e ii) um outro que pretende medir não apenas a variação no capital humano dos trabalhadores com emprego, como o prémio salarial por se ter alcançado um nível de instrução mais avançado. Assim, este é dado pelo produto do salário real médio mensal por hora dos jovens dos 25 aos 30 anos que entraram no mercado de trabalho com nível de escolaridade equivalente à licenciatura pela percentagem da população dos 25 aos 30 com licenciatura em cada ano t . Considera-se como meta atingir os 40% da população jovem dos 25 aos 30 com licenciatura a entrar no mercado de trabalho em 2030. Será positivo, numa perspetiva de gerações futuras se ambos aumentarem.

Desemprego

A taxa de desemprego da população total de um país reflete a proporção da força de mercado de trabalho que não tem emprego, mas que está disponível e ativamente à procura de trabalho. É uma medida ampla da oferta de mão de obra que não está a ser utilizada, e traduz o desempenho geral do mercado de trabalho e da economia como um todo.

O indicador do desemprego é uma função da taxa de desemprego jovem com idade menor a 30 anos, e é aqui calculado com base na média móvel para 5 anos: $t-4$, $t-3$, $t-2$, $t-1$, t da taxa de desemprego jovem para cada ano t .



Igualdade salarial de género

As diferenças salariais entre homens e mulheres no contexto do mercado de trabalho e para as mesmas funções desempenhadas são reveladoras de injustiça laboral e de desigualdades de género. O desempenho de determinadas profissões ocupadas maioritariamente pelo homem e o desempenho de outras ocupadas maioritariamente pela mulher revela *gaps* salariais de género que irão sempre existir. Contudo, é a evolução desse *gap*, através da convergência ou da divergência, que nos permite aferir sobre a evolução da igualdade salarial de género entre gerações ao longo do tempo.

O indicador da igualdade salarial de género é dado pelo rácio salarial real médio entre homens e mulheres por horas remuneradas, e é calculado através do rácio entre o salário horário real médio mensal das mulheres sobre o salário horário real médio mensal dos homens para cada ano t , a preços constantes de 2016. Inclui a remuneração base e as prestações regulares, como as remunerações por trabalho suplementar, os bónus, as diuturnidades, e outros pagamentos em cada ano t . Este indicador é calculado para a faixa etária dos jovens dos 25 aos 30 anos e para a faixa etária dos adultos dos 50 aos 55 anos.

Emigração

A emigração pode ter origem em várias causas: económicas, políticas, culturais ou ambientais. Conforme discutido, seria importante distinguir no fenómeno migratório aquilo que resulta de alterações de preferências dos jovens de alterações nas circunstâncias, ou seja, o contexto macroeconómico relativo de Portugal em relação aos restantes países.

O indicador da emigração é função do número de emigrantes jovens portugueses com idade menor a 30 anos. É calculado para o ano t com base na média móvel para 5 anos: $t-4$, $t-3$, $t-2$, $t-1$, t , do número de emigrantes jovens portugueses. A emigração jovem será tanto maior quanto menores as oportunidades atrativas para os jovens no mercado de trabalho português e maiores noutros países. É fonte de injustiça intergeracional se os jovens não tiverem condições para desenvolver as suas aptidões e talentos no mercado de trabalho português caso seja essa a sua vontade. O facto de a variável emigração jovem estar relacionada com a existência de recessões sugere que não se trata de preferências, mas de necessidades.



5.4. Resultados

A tabela 5 apresenta a evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional na área do Mercado de Trabalho, em que valores mais próximos de um significam maior benefício para as gerações mais novas no período considerado (2010-2021).

Ano	Índice de Precariedade Laboral	Índice de Rendimentos por indivíduo (25-30 e 50-55) e Instrução	Índice de Desemprego	Índice de Igualdade salarial de género	Índice de Emigração	IJI Mercado Trabalho
2010	0,49	0,43	0,82	0,81	0,89	0,66
2011	0,54	0,37	0,76	0,81	0,83	0,63
2012	0,51	0,28	0,64	0,81	0,52	0,52
2013	0,46	0,16	0,54	0,81	0,35	0,41
2014	0,36	0,06	0,51	0,81	0,25	0,29
2015	0,3	0,03	0,57	0,81	0,39	0,27
2016	0,25	0,07	0,66	0,82	0,47	0,34
2017	0,2	0,08	0,75	0,83	0,59	0,36
2018	0,15	0,21	0,85	0,83	0,68	0,43
2019	0,15	0,32	0,94	0,84	0,77	0,49
2020	0,21	0,49	0,95	0,85	0,81	0,58
2021	0,25	0,57	0,93	0,86	0,83	0,62

Tabela 5 - Evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional na área do Mercado de Trabalho.

Fonte: Estimacões dos autores com recurso à base de dados dos Quadros de Pessoal e EU Labour Force Survey.

Nota: Como os índices tendem para 1 quando melhora a situação relativa das coortes jovens, um aumento da precariedade faz diminuir o índice e uma redução do desemprego jovem ou da emigração, faz aumentar.

Recorda-se que os indicadores aproximam-se do valor unitário quando a situação das coortes mais novas melhoram relativamente a sua situação. No que toca à precariedade laboral os jovens portugueses (em comparação com os europeus) têm vindo a ficar pior até ao ano pré-pandémico (2019) melhorando ligeiramente depois. Em todo o caso, a situação das novas coortes vai sendo significativamente pior do que as do início da década de 2010. Há, depois, um conjunto de indicadores que refletem as condições macroeconómicas do país quer ao nível dos rendimentos, do desemprego ou da emigração. Grosso modo, de 2012 a 2015, anos de política orçamental restritiva e em parte significativa de recessão, foram anos em que estes indicadores afetaram a sociedade em geral, e os jovens em particular. Os últimos anos mostram uma melhoria relativa.



No que toca à precariedade a situação para as coortes mais jovens está a deteriorar-se e isto não é compensado por um prémio salarial maior. Apenas no que concerne à igualdade de género denotamos melhorias que resultam, como vimos, mais da redução da desigualdade numa fase mais avançada do ciclo de vida (50 a 55 anos).

O gráfico 3 resume a evolução das várias sub-dimensões do índice de justiça intergeracional no mercado de trabalho (IJ) bem como a variação do índice tomando como referência o valor de 2015. A partir desta data houve uma melhoria no indicador apesar de uma precariedade laboral elevada. As tendências de redução no desemprego e na emigração têm um impacto positivo que ultrapassam o negativo da precariedade.

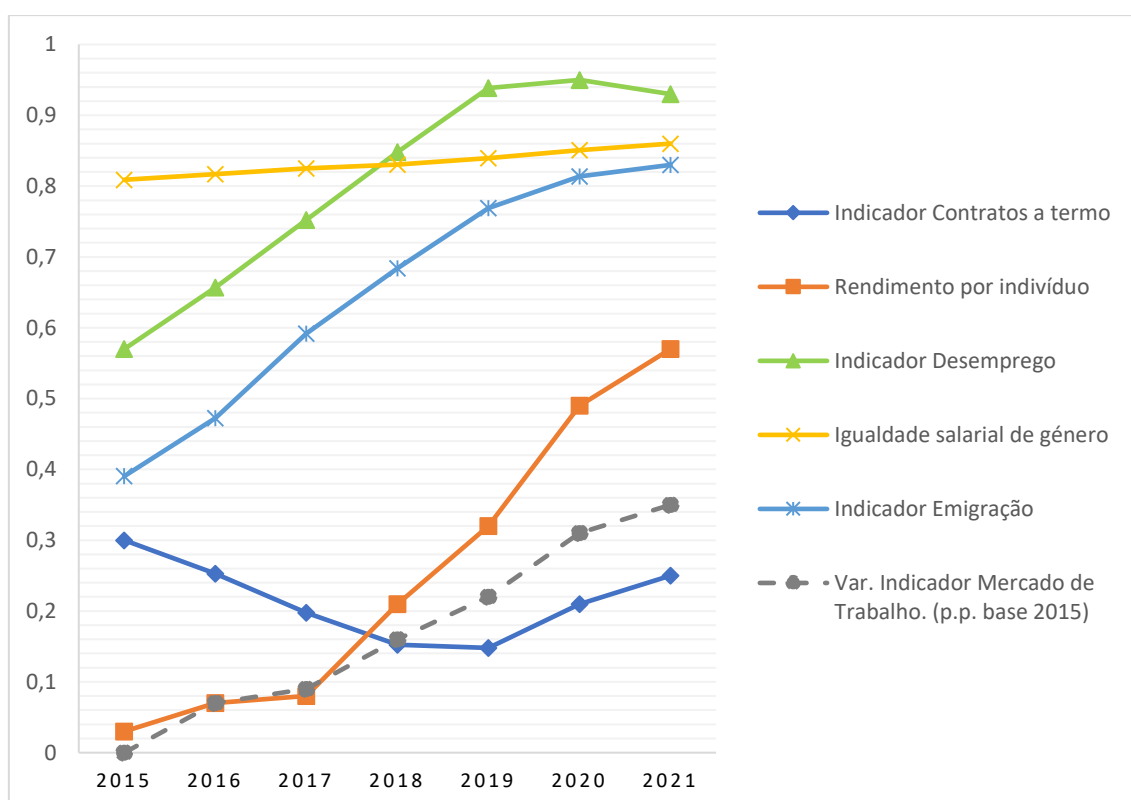


Gráfico 3- Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas na área do Mercado de Trabalho.

5.5. Políticas públicas e justiça intergeracional

Conforme salientado neste capítulo a dinâmica do mercado de trabalho depende muito da evolução das condições macroeconómicas do país. Coortes sujeitas a períodos mais longos e intensos de recessões, estarão em pior situação do que aquelas em que o país observou maiores taxas de crescimento económico e menores taxas de desemprego. O principal desafio da próxima década é Portugal conseguir ter taxas de crescimento acima da média da União Europeia. O papel das políticas públicas no âmbito de mercado de trabalho é sobretudo ao nível da regulação e inspeção por um lado e por outro de incentivos no quadro de programas setoriais de objetivos específicos. A Organização Internacional do Trabalho tem uma série de Convenções e Recomendações aplicadas ao mercado de trabalho, muitas quais ratificadas por Portugal.



O problema não parece estar tanto ao nível das leis laborais, mas sim da sua fiscalização, o que denota uma carência de recursos humanos da Inspeção Geral do Trabalho. Essa carência pode explicar em parte o peso excessivo de contratos de trabalho a termo pelo tecido empresarial português.

Esta realidade tem uma consequência muito negativa em termos de justiça intergeracional. Com maior precariedade laboral e carreiras contributivas mais curtas e irregulares, a formação de pensões futuras das coortes jovens de hoje, estará comprometida, a menos que haja alterações substanciais na fórmula de cálculo das pensões.

Não é objetivo deste estudo fazer recomendações de política, mas em todo o caso é possível elencar algumas medidas que teriam um impacto positivo na justiça intergeracional.

Um programa integrado e sustentado de incentivos à natalidade desejada como forma de combater o declínio demográfico e o envelhecimento da população deveria ser uma prioridade das políticas públicas. Isto deverá combinar incentivos de natureza orçamental (em sede de IRS e de prestações sociais) e incentivos às empresas portuguesas a adotar maior flexibilidade nas relações laborais permitindo maior conciliação entre a vida pessoal e profissional e um incentivo ao cumprimento das licenças parentais, quer pelo pai, quer pela mãe.

É importante consciencializar os decisores políticos da vulnerabilidade dos jovens no mercado de trabalho, que na presença de choques externos, instabilidade e crises económicas e financeiras, são os mais afetados. Estes impactos têm efeitos cicatrizantes à entrada no mercado de trabalho e na construção do percurso profissional e pessoal desta faixa etária. Do mesmo modo deve haver um cuidado redobrado com o desemprego adulto, através da promoção de políticas de reinserção ativa e de reconversão profissional destes trabalhadores no mercado de trabalho.

Finalmente, ao nível da informação é essencial disponibilizar dados desagregados do mercado de trabalho nas plataformas estatísticas nacionais por profissão e setor de atividade, de forma a ser mais fácil e acessível identificar grupos de trabalhadores e setores mais vulneráveis ao desemprego, contratos a termo, baixos rendimentos, emigração, entre outros. Dados mais finos sobre a emigração (e dados sobre a imigração), em particular dos jovens por nível de qualificação, são também um bom indicador para monitorar a justiça intergeracional.



6. Índice de Justiça Intergeracional: Habitação³⁴

6.1. A dimensão da Habitação

Que obrigações é que os mais velhos têm para com os jovens? Esta questão está no cerne do relatório da Intergenerational Commission (2018) e tem a sua natural relevância na habitação. O conceito de justiça intergeracional tem sido discutido ao longo de várias décadas, mas foi a crise financeira de 2008, que consolidou a sua análise no âmbito europeu. Justiça entre gerações é a ideia de que a procura do bem-estar pelas gerações atuais não deve condicionar as oportunidades de uma vida boa e decente das gerações seguintes (Morton, 2013). Na generalidade dos países europeus, as consequências da crise de 2008 conduziram ao aumento do desemprego, estagnação dos salários, redução dos gastos públicos, e tiveram um forte impacto nos jovens, nomeadamente nos países do sul da Europa (Gentili, & Hoekstra, 2021). As diferenças entre gerações acentuaram-se. Os idosos têm, de forma geral, maior proteção, porque devido à sua fase da vida, recebem uma pensão, ficam menos expostos aos riscos do mercado de trabalho, como o desemprego e podem beneficiar de um ativo financeiro — a casa própria — que adquiriram num período de promoção da habitação e valorização imobiliária.

Nos países do sul da Europa, a crise da habitação parece ter ainda maior impacto nos jovens. A mercantilização da habitação, a importância dos ativos imobiliários como fonte de segurança e bem-estar parecem impulsionar o apoio intergeracional para a habitação, bem como as desigualdades intrageracionais e intergeracionais — dentro e entre gerações (Arundel, & Lennartz, 2019; Arundel, & Ronald, 2021). A habitação tornou-se cada vez menos acessível aos jovens (Heath, 2018; Roberts, 2020). Os jovens enfrentam cada mais problemas no acesso à habitação, têm cada vez mais dificuldade em pagar as despesas de habitação, permanecem cada vez mais e até mais tarde em casa dos pais (Christophers, 2018; Byrne, 2020; Eurostat, 2020; Hoolachan & McKee, 2018).

Por causa dos custos elevados, o mercado do arrendamento deixou de ser há muito tempo uma opção para uma grande parte dos jovens. O problema de acesso dos jovens à habitação levanta também novas questões e desigualdades. As gerações anteriores foram capazes de investir em habitação própria, fortemente valorizada ao longo dos anos, que constitui importante riqueza imobiliária e uma segurança no período da reforma. A habitação pode ser herdada e transferida entre gerações, mas o momento da transferência de propriedade tende a dar-se cada vez mais tardiamente, em consequência do aumento da longevidade (Heath, 2018; Cook, 2021).

³⁴ Ver desenvolvimentos no Policy Paper elaborado por Romana Xerez e Paula Albuquerque no site do Institute of Public Policy do projeto “Índice de Justiça Intergeracional”: <https://www.ipp-jcs.org/indice-de-justica-intergeracional/>



6.2. Sub-dimensões

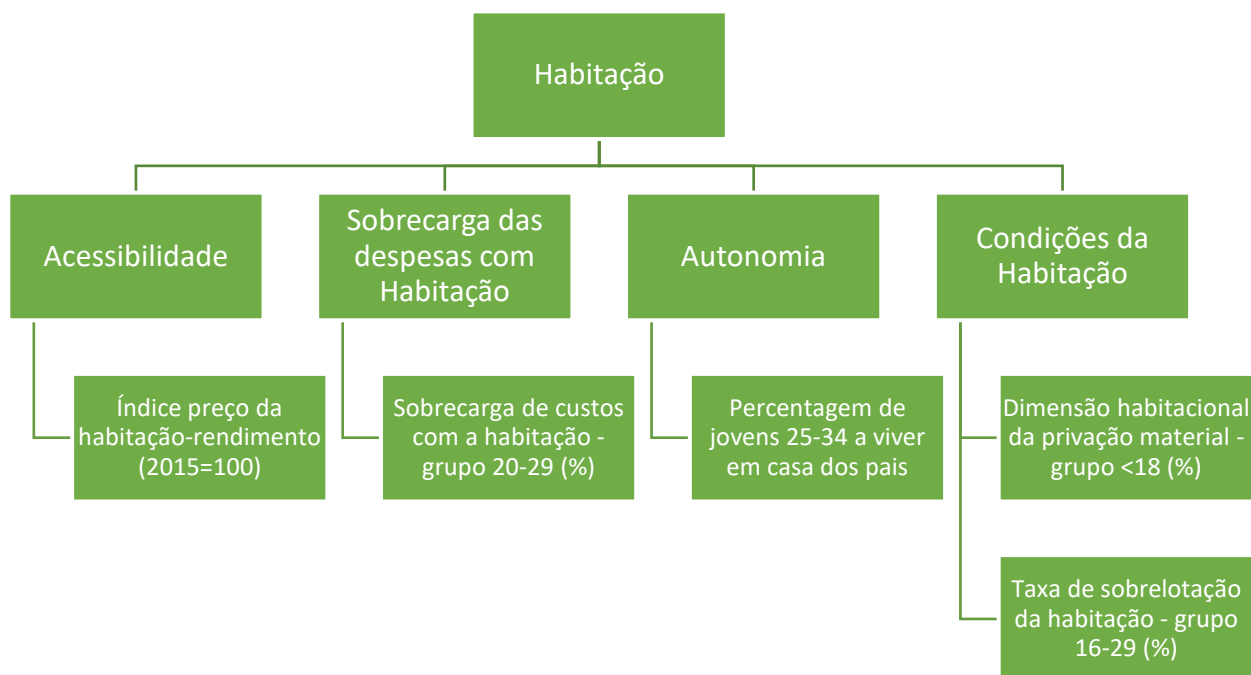


Figura 4 - Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas na área da Habitação.

O índice de Justiça Intergeracional – Portugal, desenvolvido neste estudo, inclui várias dimensões, entre as quais uma associada à habitação. Com esta dimensão, o que se pretende é expressar as desigualdades entre gerações no acesso à habitação como condição de transição para uma vida autónoma. Para isso, propõe-se a agregação de quatro sub-dimensões: 1) *acessibilidade*; 2) *sobrecarga das despesas com habitação*; 3) *autonomia*; e 4) *condições de habitação*. Para cada sub-dimensão propomos um ou dois indicadores específicos, conforme iremos analisar.

6.3. Indicadores

A sub-dimensão *acessibilidade* visa medir o esforço com habitação dado pela relação entre os preços da habitação e o rendimento disponível das famílias, sendo composto pelo indicador *índice do rácio entre o preço da habitação e o rendimento*. Atualmente o esforço dos jovens com habitação é muito elevado.

A sub-dimensão *sobrecarga* integra o indicador *rácio de sobrecarga de custos com a habitação* e mede a percentagem de indivíduos do seu grupo etário que vivem em agregados em que as despesas com a renda da casa, juros do crédito à habitação, manutenção, água, luz, gás e esgotos, impostos sobre a habitação, representam 40% ou mais do rendimento disponível equivalente.



A sub-dimensão *autonomia* tem como indicador o *índice da percentagem de jovens com idades 25-34 anos a viver em casa dos pais*.

A sub-dimensão *condições de habitação* é composta por dois indicadores: *taxa de sobrelotação da habitação* e *dimensão habitacional da privação material*. A *taxa de sobrelotação da habitação* corresponde à percentagem de indivíduos do seu grupo etário que vive numa habitação com um número de divisões abaixo do mínimo para a composição do agregado. O número de divisões é suficiente quanto existe uma divisão comum, uma divisão para cada casal, uma divisão para cada adulto, uma divisão para cada duas pessoas do mesmo sexo com idades entre os 12 e os 17 anos, uma divisão para cada pessoa de sexo diferente com idades entre os 12 e os 17 anos, e uma divisão para cada duas pessoas com menos de 12 anos. A *dimensão habitacional da privação material* corresponde à percentagem de indivíduos no seu grupo etário que vivem em habitações com um ou mais dos seguintes problemas: 1) infiltrações 2) falta de luminosidade 3) inexistência de banheira/duche 4) inexistência de instalações sanitárias interiores.³⁵

6.4. Resultados

A tabela 6 apresenta a evolução dos indicadores originais e a tabela 7 apresenta a evolução dos indicadores normalizados, entre 2006 e 2020 e os valores obtidos para o índice no domínio da Habitação.

	Acessibilidade	Sobrecarga	Autonomia	Condições de habitação	
	Índice preço da habitação-rendimento (2015=100)	Sobrecarga de custos com a habitação -grupo 20-29 (%)	Percentagem de jovens 25-34 a viver em casa dos pais	Taxa de sobrelotação da habitação - grupo 16-29 (%)	Dimensão habitacional da privação material - grupo <18 (%)
2004	127	4,2	36,9	21,9	67,9
2005	124,9	5,6	39,1	23,5	69,0
2006	124	4,5	39,3	22,6	68,3
2007	119,1	6,0	41,7	24,5	69,5
2008	107,6	7,9	44,2	23,5	75,4
2009	107,3	7,0	46,2	21,0	77,8
2010	106,6	4,1	46,8	22,8	73,8
2011	103,6	8,1	46,3	17,3	75,7
2012	98,3	10,3	44,5	15,5	73,2
2013	96,8	9,1	45,0	18,2	62,3
2014	100,9	10,0	45,1	16,6	62,3
2015	100	11,1	45,7	16,3	68,5
2016	103,1	8,8	45,6	17,7	65,8
2017	109,4	8,5	45,6	16,5	67,4
2018	115,9	6,7	45,5	17,1	68,5
2019	122,1	6,7	45,2	16,0	70,9
2020	134,9	4,1	52,3	14,3	70,6

Tabela 6 - Evolução dos indicadores não normalizados referentes à justiça intergeracional na área da Habitação.

³⁵ Na sequência do que foi referido A escolha dos indicadores resultou de várias considerações: a) São distintos e sem sobreposição de informação; b) São calculados regularmente e por instituições credíveis, ou são fáceis de calcular a partir do que se disponibiliza regularmente; c) Dão informação sobre a posição relativa das gerações, em matéria de habitação.



Anos	Acessibilidade	Sobrecarga	Autonomia	Condições de habitação			IJI Habitação
				Índice preço da habitação-rendimento	Indicador de sobrecarga de custos com a habitação grupo 20-29	Indicador de jovens 25-34 a viver em casa dos pais	
2006	0.45	0.70	0.72	0.13	0.18	0.15	0.43
2007	0.49	0.67	0.67	0.10	0.17	0.13	0.41
2008	0.58	0.62	0.61	0.10	0.14	0.12	0.40
2009	0.66	0.57	0.53	0.12	0.11	0.11	0.39
2010	0.73	0.60	0.48	0.14	0.09	0.11	0.39
2011	0.75	0.60	0.45	0.22	0.09	0.14	0.41
2012	0.79	0.53	0.47	0.29	0.11	0.17	0.43
2013	0.84	0.43	0.49	0.35	0.15	0.23	0.45
2014	0.85	0.39	0.50	0.36	0.21	0.27	0.46
2015	0.85	0.37	0.49	0.35	0.22	0.28	0.46
2016	0.81	0.38	0.48	0.35	0.21	0.27	0.45
2017	0.77	0.41	0.48	0.35	0.19	0.26	0.44
2018	0.69	0.50	0.48	0.34	0.19	0.26	0.45
2019	0.59	0.54	0.49	0.36	0.17	0.25	0.44
2020	0.47	0.64	0.41	0.39	0.16	0.25	0.42

Tabela 7 - Evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional na área da Habitação.

Nota: O indicador normalizado mais próximo de 1 reflete uma situação mais favorável aos jovens.

Acessibilidade

A OCDE publica este rácio para Portugal desde 1995. O aumento deste índice (ver tabela 6) é prejudicial aos mais jovens, considerando que são estes que maioritariamente estão interessados em comprar casa.

O índice preço da habitação-rendimento das famílias mede a evolução da acessibilidade da habitação. Este índice analisa a evolução dos preços da habitação face ao rendimento disponível— representa um dos indicadores mais importantes de acessibilidade da habitação. Em média, na OCDE, este índice aumentou de forma constante até ao início da pandemia e voltou a subir significativamente no segundo trimestre de 2020.

Em Portugal, a evolução da relação entre os preços da habitação e o rendimento, ou seja, a evolução da acessibilidade da habitação, foi favorável a quem queria comprar casa – caso de quem queria constituir família, sobretudo em idades mais jovens – até 2013-2015, começado a piorar a partir daí.



Sobrecarga

A sobrecarga de custos com a habitação para os jovens entre os 20 e os 29 registou um agravamento até 2015, começando a melhorar a partir daí. Apesar de os indicadores usados para medir a acessibilidade e a sobrecarga estarem associados à capacidade financeira dos indivíduos, a situação dos jovens parece estar a piorar de acordo com o primeiro e a melhorar de acordo com o segundo. Na verdade, a informação veiculada pelos dois indicadores é relevante e complementar, não tem de haver uma correlação entre ambos. O índice dos preços da habitação sobre o rendimento disponível, refletindo a capacidade para comprar casa, é medido para a totalidade da população, sendo que a maioria das pessoas que deseja comprar casa pertence ao grupo dos mais jovens. Diferentemente, a sobrecarga é medida exclusivamente para as pessoas com idades entre 20 e 29 anos. Além disso, o indicador não mede o peso com os encargos com habitação, mas a percentagem de pessoas cujos encargos representam pelo menos 40% do seu rendimento disponível. Por um lado, o aumento do peso das despesas com habitação não se verifica necessariamente de forma homogênea ao longo de toda a distribuição. Por outro lado, quem não chega a adquirir habitação porque esta não está acessível, não tem encargos.

Autonomia

Recentemente, este indicador tem sido amplamente discutido e usado para mostrar o agravamento do acesso à habitação. Nos países onde o acesso é mais difícil, as condições económicas agravaram-se e o preço da habitação aumentou. Esta situação tem sido mais sentida nos países do Sul da Europa, onde a percentagem de jovens que permanece em casa dos pais tem subido de forma acentuada, refletindo-se numa descida do indicador normalizado. A permanência em casa dos pais acaba por não ser uma opção, mas sim uma condição que não conseguem alterar. A saída de casa dos pais é considerada um marco na transição da infância para a vida adulta. As razões para a saída mais ou menos tardia dependem de várias circunstâncias, tais como estudar, trabalhar, morar com um parceiro, casar e ter filhos, etc. Os jovens adultos (25-34 anos) ficarem até mais tarde em casa dos pais é uma tendência atual, agravada nos países do Sul da Europa, especialmente em Portugal. A permanência em casa dos pais tornou-se um risco, afeta o bem-estar e conduz a um novo *trade-off* intergeracional. A emancipação tardia dos jovens é explicada por fatores culturais, mas também pela situação económica e política, que dificulta o acesso à habitação. Esta situação é frequentemente apontada como uma situação de desvantagem dos jovens atuais face às gerações anteriores.

Condições de habitação

Relativamente às condições de habitação dos mais jovens, a tendência tem sido de melhoria. A crise financeira não parece ter tido efeitos negativos. A existência de jovens dos 16 aos 29 anos a viver em habitações sobrelotadas começou por ser alta, mas foi melhorando de forma cada vez mais acentuada após o início da crise financeira. Após um período de estabilização nos valores da sobrelotação, observa-se nova melhoria nos últimos anos.

A privação em habitação para o grupo de menores de 18 anos sofreu oscilações, estando curiosamente a piorar até à altura da crise financeira, melhorando a partir daí, mas voltando a piorar nos últimos anos.

UM ÍNDICE DE JUSTIÇA INTERGERACIONAL PARA PORTUGAL

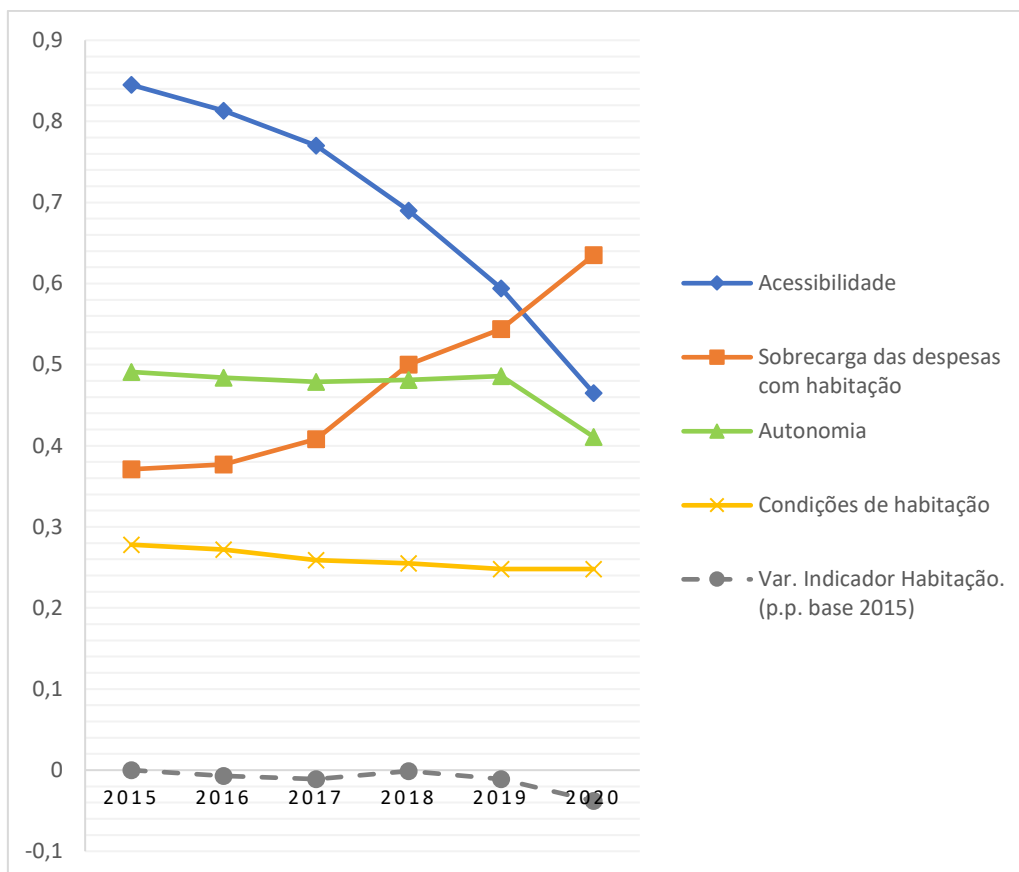


Gráfico 4 - Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas na área da Habitação.

6.5. Políticas públicas e justiça intergeracional

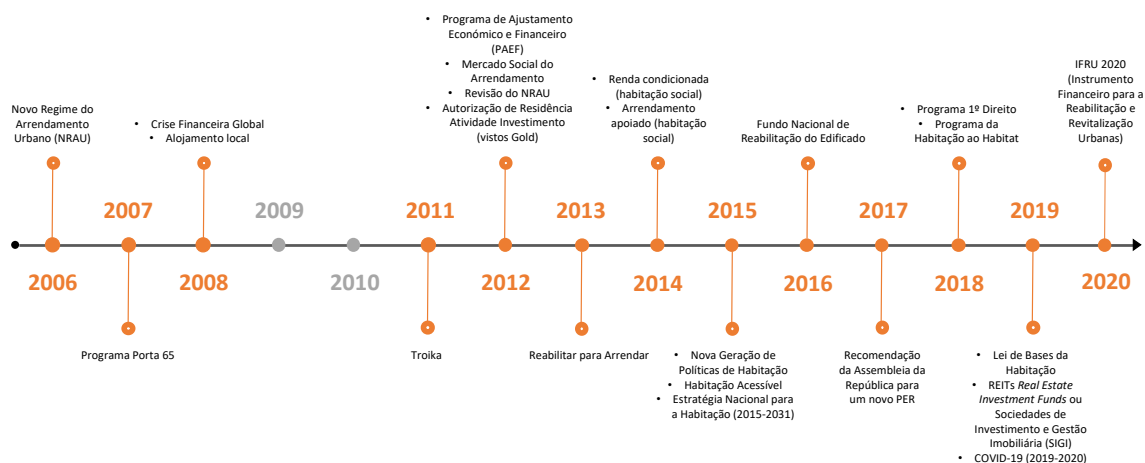


Figura 5 - Evolução da política de habitação, 2006-2020

Fonte: Elaboração das autoras Romana Xerez e Paula Albuquerque. (Ver Policy paper no sítio do IPP)



Apesar dos dados analisados no estudo da habitação serem relativos a 2006-2020, é importante referir alguns acontecimentos anteriores, que marcam a evolução do mercado e das políticas de habitação neste período. O início dos anos 2000 foi caracterizado por uma alteração da política de habitação, com maior destaque para o arrendamento, em detrimento da habitação própria e menos intervenção pública na habitação (Xerez et al. 2019). O fim do crédito jovem bonificado, em 2002, marcou uma importante viragem, em que os anos seguintes são caracterizados por redução de novos licenciamentos de habitação, maior precariedade do mercado de trabalho e diminuição de confiança dos agentes económicos.

Ao longo de quase duas décadas e meia, as políticas públicas de habitação (figura 5) foram marcadas por várias mudanças e crises, de que se destacam a Crise Financeira Global (CFG), em 2008, e a crise pandémica, de COVID-19, entre 2019 e 2020. Na sequência da CFG e da crise da dívida soberana, solicitou-se apoio financeiro externo, o que implicou a aplicação do Plano de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), entre 2011 e 2014, com intervenção da Troika. Estas crises e a consolidação orçamental agravaram a redução de rendimentos e reduziram o valor do património residencial das famílias (Sequeira 2022).

Várias medidas conduziram a uma progressiva liberalização do mercado de habitação: o Novo Regime do Arrendamento Urbano em 2006, com alterações em 2012, 2014 e 2017, 2019 e 2020, assim como a criação do alojamento local, em 2008.

A criação do Programa “Porta 65 — Arrendamento por Jovens”, em 2007, resultou do “incentivo ao arrendamento por jovens”, criado em 1992. Apesar da criação de um programa específico de arrendamento para jovens, esta medida teve objetivos específicos de mobilidade residencial e reabilitação — aspetos muito diferentes das efetivas necessidades dos jovens e dos atuais problemas de acesso à habitação.

Em 2012, surgiu a iniciativa “Mercado Social do Arrendamento”, com o objetivo de criar um mercado intermédio de arrendamento. A reabilitação urbana foi impulsionada por programas como o “Reabilitar para Arrendar”, criado, em 2013 e a criação do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, em 2016.

O aumento das dificuldades financeiras das famílias, conduziu a medidas adicionais em 2014, no âmbito da habitação social, de renda condicionada e arrendamento apoiado. Em 2015, foi elaborada a Estratégia Nacional para a Habitação (2015-2031) que previa uma intervenção alargada até 2031, mas que foi extinta com a mudança de Governo.

Os graves e crescentes problemas da habitação trouxeram novamente a discussão das necessidades de realojamento. A Assembleia da República, em 2017, recomendou ao Governo o levantamento das necessidades de realojamento e a criação de um novo programa de acesso ao direito à habitação. Em 2018 foram criados os programas “1º Direito” e “Da Habitação ao Habitat” para apoiar a promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e surgiu a Nova Geração de Políticas de Habitação, com o objetivo de promover o acesso à habitação, melhorar a qualidade e combater a especulação imobiliária. O então novo programa de Arredamento Acessível está longe de atingir os seus objetivos. A Lei de Bases da Habitação foi criada em 2019 e estabeleceu as bases do direito à habitação e os objetivos das políticas públicas de habitação. No mesmo ano, criaram-se instrumentos como os REITs — *Real Estate Investment Funds* e o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRU 2020), promovendo a reabilitação.

Durante o período 2006-2020, as políticas públicas de habitação foram caracterizadas pela falta de continuidade ao longo dos diferentes Governos, por uma profunda diferença entre as



iniciativas legislativas e a sua efetiva implementação e por uma ausência de avaliação. A liberalização do mercado de habitação, a valorização financeira da habitação e a redução das despesas públicas nesta área, associada à redução do rendimento das famílias, agravaram o acesso à habitação, especialmente dos mais jovens, que enfrentam novos problemas. Situações de privação de habitação, como a sobrelotação tendem a agravar-se e a contribuir para as desigualdades intergeracionais de habitação.



7. Índice de Justiça Intergeracional: Pobreza e Condições de Vida³⁶

A incidência da pobreza com que cada geração se confronta constitui uma dimensão importante para a construção de um índice de justiça intergeracional. A existência de um maior nível de pobreza constitui, indubitavelmente, um obstáculo para uma sociedade mais justa e mais solidária.

A forma como a pobreza incide sobre diferentes gerações ou grupos etários constitui um elemento fulcral na identificação dos principais determinantes da pobreza nos nossos dias. Em Portugal, bem como na generalidade dos países da União Europeia, assistiu-se nas últimas décadas a uma transformação significativa do perfil da população pobre³⁷. Enquanto que até ao início do presente século a população mais idosa era aquela que se confrontava com uma maior exposição à situação de pobreza, nos últimos anos verificou-se um forte acentuar da pobreza das crianças e dos jovens, com índices de pobreza superiores aos da população idosa e mesmo do conjunto da população.

Esta mutação no perfil etário da população pobre traduzido por uma maior incidência da pobreza nas crianças poderá, se não for contrariada, acentuar o carácter estrutural da pobreza em Portugal e marcar de forma vincada as oportunidades e a qualidade de vida que as crianças de hoje terão ao longo da sua vida.

Mas esta transformação do perfil etário da pobreza poderá igualmente explicar porque a generalidade dos poucos estudos que têm em conta o impacto da pobreza na justiça intergeracional se centram na comparação entre os níveis de pobreza entre a população jovem e a população idosa, optando preferencialmente por uma abordagem baseada em grupos etários e não em gerações. Exemplos desta abordagem focada nos grupos etários são os relatórios ‘European Fairness Index 2016’ de Hanton (2016) publicado pela Intergenerational Foundation ou ‘Social Justice in the EU and OECD - Index Report 2019’ de Hellman et al. (2019). Uma tentativa de analisar o nível de rendimento monetário e a incidência da pobreza das famílias no contexto de várias gerações é feita por Duffy (2021) em ‘Generations - Does When You’re Born Shape Who You Are?’.

Um outro aspeto que tem assumido uma relevância crescente nos estudos de pobreza prende-se com a transmissão intergeracional da pobreza estimada através de inquéritos longitudinais ou através da análise qualitativa de entrevistas à população pobre. Esta última é seguida no estudo de Diogo *et al.* (2021) que ilustra claramente a importância da transmissão intergeracional da pobreza em Portugal. Esta área da literatura sobre a pobreza tem uma relação direta com a justiça intergeracional ao questionar diretamente a componente mais estrutural da pobreza e a sua transmissão entre as diferentes gerações. Apesar da sua importância, esta é uma vertente da análise da pobreza que apresenta sérias dificuldades de modelizar em termos de construção de um índice de justiça intergeracional porque pressupõe a capacidade de seguir o percurso das famílias e dos indivíduos ao longo do seu ciclo de vida, o que somente seria possível através de estudos longitudinais inexistentes no nosso país.

³⁶ Ver Policy Paper elaborado por Carlos Farinha Rodrigues e Isabel Andrade no site do Institute of Public Policy dedicado a este projeto: <https://www.ipp-jcs.org/indice-de-justica-intergeracional/>

³⁷ Sobre esta alteração do perfil de pobreza em Portugal veja-se, por exemplo, Rodrigues *et al.* (2013, 2016).



7.1. A dimensão da Pobreza e Condições de Vida

Ainda que a importância da pobreza e das condições de vida da população na construção de um índice de justiça intergeracional se afigure como consensual, a forma de estabelecer a conexão entre a noção de justiça intergeracional e um conjunto de sub-dimensões que traduzam a realidade da pobreza é bastante mais complexa.

Uma primeira forma de abordar essa conexão consiste em considerar que quanto maior o nível de pobreza que se verifique na sociedade, menor será a justiça social que lhe está associada. A noção implícita de que a justiça intergeracional pressupõe a identificação dos recursos, instituições e valores que a sociedade deve proteger de maneira a assegurar a sua transmissão às gerações seguintes de forma a potenciar condições adequadas de desenvolvimento humano está aqui claramente presente.

No âmbito da construção de um indicador de justiça intergeracional, a maneira como essa evolução temporal se concretiza ganha um peso acrescido. Isto significa assumir que a diminuição temporal das condições de pobreza pode ser interpretada como uma melhoria das condições de vida das gerações mais jovens, e que a sociedade lhes está a transmitir uma capacidade acrescida de satisfazer as suas necessidades e de usufruir de melhores condições de vida. Para tal, a evolução do índice de justiça intergeracional que traduz a realidade da pobreza deve ser construído de tal forma que a sua aproximação ao valor considerado ideal represente inequivocamente um acréscimo da justiça intergeracional.

Nesse contexto, a escolha das variáveis a utilizar na construção do índice terá em conta a possibilidade de conjugar a informação dessa mesma variável para o conjunto da população e para os grupos mais jovens. Por exemplo, no caso da taxa de pobreza monetária considerar-se-á simultaneamente a evolução da incidência da pobreza para o conjunto da população e para dois escalões etários: população com idade inferior a 18 anos e com idade entre os 18 e 24 anos.

Uma outra questão prende-se com a definição do estado preferível a alcançar, isto é, qual o valor desejável que constituiria a maximização da justiça intergeracional. Quando analisamos questões como a pobreza, a resposta a esta questão não é fácil. Por exemplo, é legítimo ambicionar uma sociedade com pobreza zero, ainda que isso dependa fortemente da definição de pobreza adotada, seja esta expressa em termos absolutos ou relativos.

A solução adotada neste estudo consiste em definir o valor objetivo (*target*) a alcançar em cada sub-dimensão de forma relativa tomando como referência os melhores valores alcançados na União Europeia. Optou-se, ainda que de forma relativamente arbitrária, por considerar como *target* o quinto melhor valor para cada indicador (variável) obtido pelos 27 países da União Europeia no ano de 2018. Por exemplo, o *target* para a taxa de pobreza nacional assume o valor de 12,3% que foi a taxa de pobreza da Hungria no ano de referência. A consideração deste valor único em detrimento, por exemplo, da média dos diferentes países, visa dar mais ambição à avaliação do impacto que cada indicador deve assumir na construção do índice de justiça intergeracional.

Dado o número limitado de observações disponíveis, optou-se por não proceder ao alisamento das séries originais utilizando, por exemplo, médias móveis dos últimos três ou quatro anos.



7.2. Sub-dimensões

Quatro sub-dimensões foram selecionadas para caracterizar a evolução da pobreza e das condições de vida e a forma como estas se relacionam com a própria noção de justiça intergeracional: o rendimento disponível por adulto equivalente em termos reais; a taxa de pobreza monetária, adotada oficialmente pelos países da UE como indicador de pobreza; a taxa de privação material e social, definida pela UE como indicador das condições materiais de vida no âmbito da estratégia 20-30, e a participação dos jovens no sistema de ensino, medida pela taxa de participação dos jovens no sistema de ensino e pela taxa de NEETs (proporção de jovens que não estão empregados nem frequentaram qualquer atividade de educação ou formação).

A primeira sub-dimensão pretende captar os recursos ao dispor da população e dos jovens. Não se trata do rendimento auferido diretamente por cada indivíduo, mas sim os recursos monetários com que cada um pode contar tendo em conta o agregado familiar em que está inserido. Nesse sentido, o rendimento por adulto equivalente constitui uma *proxy* para o bem-estar económico potencial de cada indivíduo.

A segunda sub-dimensão prende-se diretamente com a incidência da pobreza monetária, definida de forma relativa a um limiar de pobreza estabelecido como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente.

A terceira sub-dimensão mede o nível de privação material e social. Este indicador, construído a partir da identificação da capacidade de acesso a um conjunto de indicadores materiais e sociais, pretende medir as condições de vida da população e dos jovens de forma relativamente independente da distribuição do rendimento presente nas duas sub-dimensões anteriores.

Por último considera-se numa quarta sub-dimensão o acesso dos jovens ao sistema do ensino. Praticamente todos os estudos realizados em Portugal sobre a pobreza e as condições de vida identificam os níveis de qualificação da população como o principal fator atenuador do risco de pobreza e de exclusão social³⁸. Nesse sentido, a educação pode ser considerada como um dos principais *drivers* para assegurar melhores condições de vida aos indivíduos e o abandonar da situação de pobreza.

As duas primeiras sub-dimensões consideradas, construídas a partir da distribuição do rendimento disponível da população, podem inserir-se claramente na lógica da teoria do Bem-estar e de alguma forma refletem uma certa visão utilitarista da medida do bem-estar social. A complementaridade entre estas sub-dimensões e a utilização de sub-dimensões mais independentes da distribuição dos rendimentos, como é o caso dos indicadores de privação material e social, permite uma visão mais ampla das condições de vida das várias gerações que se aproxima de uma abordagem de tipo rawlsiana. Por último, a consideração do acesso aos jovens ao sistema de ensino permite ter em consideração aquele que se afigura ser um dos principais determinantes do nível de condições de vida e ter em conta como as gerações presentes asseguram o bem-estar das gerações futuras.

A escolha destes indicadores foi fortemente condicionada pela necessidade de dispor de valores anuais. A fonte dos indicadores utilizados em todas as sub-dimensões selecionadas é o Eurostat, sendo o EU-SILC (EU Statistics on Income and Living Conditions) para as três primeiras sub-

³⁸ Veja-se, por exemplo, Rodrigues *et al.* (2013).



dimensões e o EU-LFS (EU Labour Force Survey) para a quarta. Todos estão disponíveis pelo menos desde o ano de 2014³⁹.

A Figura 6 ilustra as quatro sub-dimensões e os diferentes indicadores considerados em cada uma delas.

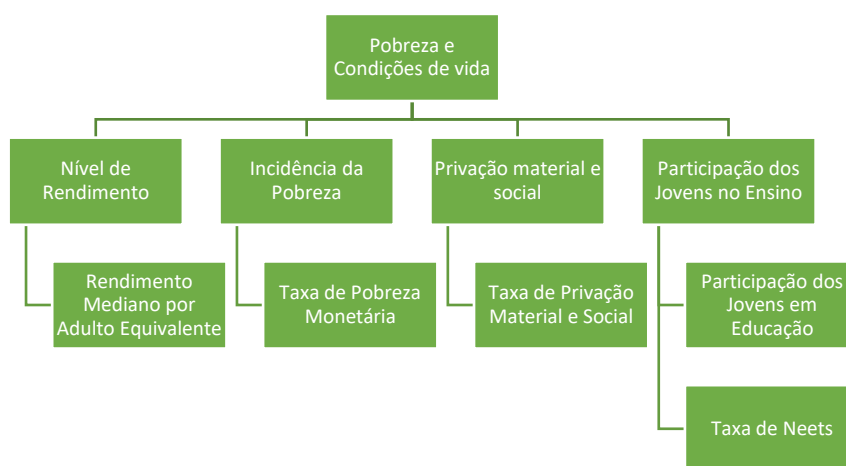


Figura 6 - Sub-dimensões e indicadores de justiça intergeracional na área da Pobreza e Condições de Vida.

7.3. Indicadores

Para cada uma das quatro sub-dimensões referidas considera-se um conjunto de variáveis que melhor refletem as transformações ocorridas, assumindo-se que a diminuição temporal das condições de pobreza e a melhoria das condições de vida pode ser interpretada como uma melhoria das condições de vida das gerações mais jovens. Para tal, cada sub-dimensão e cada indicador são construídos e normalizados de forma a que a sua aproximação ao valor considerado ideal, valor normalizado um, represente inequivocamente um acréscimo da justiça intergeracional, enquanto o seu afastamento desse valor e aproximação do valor normalizado zero represente um decréscimo dessa justiça intergeracional.

As definições a seguir indicadas têm por base a meta informação disponível pelo Eurostat para os diferentes indicadores utilizados.

Rendimento mediano disponível por adulto equivalente – obtido pela divisão do rendimento de cada agregado familiar pelo número de adultos equivalentes que o constituem. Este conceito modeliza a dimensão e composição de cada família através da utilização da escala de equivalência modificada da OCDE. A construção dos valores do rendimento em termos reais é feita através do IPC (índice de preços no consumidor) com ano base de 2018. O rendimento é expresso em paridades de poder de compra de forma a possibilitar a utilização do target definido como o quinto rendimento mais alto entre os 27 países da UE em 2018.

³⁹ Apesar da série do EU-SILC cobrir o período 2003-2022 a variável taxa de privação material e social somente foi introduzida em 2019 no âmbito de definição dos indicadores utilizados para monitorizar a Estratégia Europa 20-30. O Eurostat recalculou retrospectivamente este indicador somente até 2014 o que impossibilita a utilização de uma série estatística mais longa para a taxa de privação material e social.



Taxa de pobreza – proporção da população cujo rendimento disponível por adulto equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza, isto é, é inferior a 60% da mediana do rendimento disponível por adulto equivalente.

Taxa de privação material e social - proporção da população que não tem acesso a pelo menos cinco dos 13 itens definidos pelo Eurostat (7 são a nível do agregado familiar e 6 a nível pessoal).

Participação dos jovens em educação – proporção do número de indivíduos no escalão etário 15-24 anos que frequentou atividades de educação formal nas 4 semanas anteriores à realização do inquérito EU-LFS.

Taxa de Neets - proporção do número de indivíduos no escalão etário 15-24 anos *que não estão empregados* (isto é, desempregados ou inativos seguindo a definição da OIT) nem frequentaram qualquer atividade de educação ou formação (formal ou informal) nas 4 semanas anteriores à realização do inquérito EU-LFS.

7.4. Resultados

A Tabela 8 apresenta os principais resultados alcançados para a dimensão da Pobreza e Condições de Vida, IJI5, e de cada uma das quatro sub-dimensões consideradas, IJI5.i, i=1-4, para o período 2014-2021.

Anos	Nível de Rendimento	Incidência da Pobreza	Privação material e social	Participação dos jovens no Ensino	IJI Pobreza e Condições de vida
2014	0.385	0.104	0.061	0.183	0.145
2015	0.419	0.200	0.298	0.329	0.301
2016	0.424	0.215	0.403	0.403	0.349
2017	0.415	0.398	0.545	0.474	0.455
2018	0.468	0.422	0.656	0.530	0.512
2019	0.517	0.580	0.714	0.546	0.585
2020	0.525	0.332	0.777	0.626	0.539
2021	0.493	0.487	0.729	0.867	0.624

Tabela 8 - Evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional nas áreas da Pobreza e Condições de Vida.

As diferentes sub-dimensões apresentam valores e comportamentos diferenciados ao longo do período em análise, traduzindo assim uma evolução distinta das diversas componentes da pobreza e das condições de vida da população. No entanto, todas as sub-dimensões registam uma melhoria expressiva entre 2014 e 2021, o que deve ser associado a uma contribuição positiva desta dimensão para o aumento da justiça intergeracional.

A sub-dimensão que mais se destaca em termos de evolução positiva é a da privação, cujo valor passou de 0,061 em 2014 para 0,729 em 2021. É, no entanto, na sub-dimensão da participação no ensino que Portugal apresenta acréscimos e valores mais elevados (0,867 em 2021).



A leitura atrás realizada das diferentes sub-dimensões deve, no entanto, ser feita com cuidado na medida em que não se trata de identificar como cada uma delas evoluiu, mas sim se em cada uma delas se verificou, ou não, uma aproximação aos valores do *target* definido a partir dos países com melhor desempenho na União Europeia⁴⁰.

Entre 2014 e 2021, o índice subiu de 0.145 para 0.624, traduzindo um contributo positivo para o aumento da justiça social e para o incremento das possibilidades das novas gerações poderem aceder a uma vida melhor⁴¹.

No entanto, o índice de justiça intergeracional reflete também o ciclo socioeconómico, evidenciando claramente o impacto dos efeitos do COVID 19 em 2020.

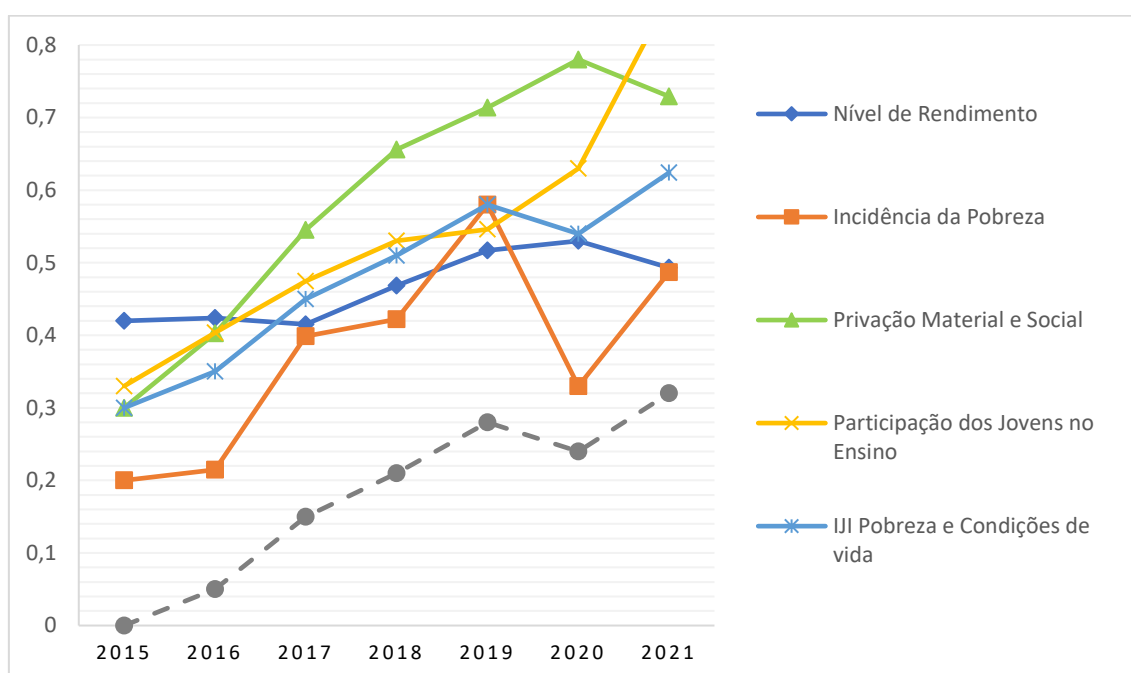


Gráfico 5 - Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas nas áreas da Pobreza e Condições de Vida.

7.5. Políticas Públicas e justiça intergeracional

O contributo da dimensão de pobreza e condições de vida para o aumento da justiça intergeracional implica não somente a redução da incidência da pobreza e a melhoria das condições de vida do conjunto da população, mas igualmente o assegurar que as gerações futuras usufruam de um nível de bem-estar social que não seja inferior ao das gerações presentes. Estes objetivos encontram-se hoje no centro das políticas públicas desenvolvidas na União Europeia e de Portugal. A aprovação em 2017 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e da Estratégia Nacional de luta contra a Pobreza em Portugal em 2019 veio consagrar o

⁴¹ Note-se que nas diferentes sub-dimensões consideradas do índice de Justiça Intergeracional na área de Pobreza e Condições de Vida não estão contempladas algumas dimensões atualmente mais críticas para as novas gerações como, por exemplo, o acesso à habitação ou o acesso a um emprego digno que são tratadas noutros capítulos deste estudo.



compromisso dos decisores políticos com a redução da pobreza e a melhoria das condições de vida da população e, em particular, dos jovens.

As metas estabelecidas na Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza, a serem concretizadas até 2030, permitirão não somente uma melhoria significativa das condições de vida da população mas terão igualmente um impacto importante na dimensão pobreza e condições de vida do Índice de Justiça Intergeracional e, consequentemente, no próprio índice global.

Entre os eixos e as metas da Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza mais relacionados com esta dimensão do IJI enumeram-se as seguintes:

- Eixo estratégico: Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e suas famílias;
- Eixo estratégico: Promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza;
- Meta: Retirar 660 000 pessoas da situação de pobreza reduzindo a taxa de pobreza monetária para 10%;
- Meta: Reduzir para metade a pobreza monetária no grupo das crianças, o que representa uma redução de 170 000 crianças em situação de pobreza;
- Meta: Aproximação do indicador taxa de privação infantil à média europeia;

A concretização destes objetivos e destas metas implica a implementação de um conjunto vasto de medidas (muitas delas previstas na própria Estratégia) que traduzam uma efetiva priorização das políticas públicas no combate à pobreza a qual não pode ser restringida ao conjunto mais tradicional das políticas sociais. A serem alcançadas, elas permitirão igualmente uma melhoria expressiva da justiça intergeracional, aumentando a solidariedade entre gerações e assegurando que as gerações futuras possam usufruir de um nível de bem-estar superior ao das presentes. Precisamente para se perceber se Portugal caminha no sentido de alcançar essas metas é importante a monitorização de um conjunto de indicadores, como os considerados neste estudo.



8. Índice de Justiça Intergeracional: Finanças Públicas⁴²

Dada a complexidade e o número de visões e abordagens diferentes que existem na literatura de justiça intergeracional, a medição da dimensão da equidade intergeracional na ótica das finanças públicas baseia-se numa combinação de algumas abordagens metodológicas existentes.

8.1. A dimensão das Finanças Públicas

A primeira abordagem baseia-se na ideia de que a sustentabilidade intertemporal de longo prazo das finanças públicas é *condição necessária para a justiça intergeracional*. O seu elemento central é que a equidade intergeracional só é possível se as finanças públicas forem sustentáveis, caso contrário, as gerações futuras terão de suportar mais impostos para receber semelhantes níveis de bens e serviços que as gerações presentes, ou receber menos transferências ou bens e serviços públicos para o mesmo nível de fiscalidade que no presente. Uma interpretação restritiva dessa abordagem é que tem que existir uma reciprocidade monetária a preços constantes entre gerações. De facto, a medida que propomos não implica tal reciprocidade. A medida que propomos mostra apenas se a estrutura existente das finanças públicas assegura que as atuais gerações mais novas transferem recursos para as mais velhas, sendo que as futuras gerações mais novas também poderão transferir, nos mesmos termos, recursos para as futuras gerações mais velhas sem comprometer a sustentabilidade das finanças públicas.

A segunda abordagem metodológica assume que as regras existentes sobre o limite do peso da dívida pública no PIB do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) são restrições ativas para as gerações atuais e futuras. A presunção de que a regra de ajuste da dívida pública contida no PEC é intergeracionalmente justa, é uma hipótese muito forte. De facto, não avaliamos a regra na dimensão intergeracional e limitamo-nos a tomá-la como uma restrição ativa às escolhas políticas. Nessa visão, as gerações atuais não devem suportar nem maior nem menor peso do ajustamento necessário para respeitar a regra do que as gerações futuras, até se chegar ao objetivo do rácio de 60% do PIB. Em suma, uma regra orçamental pode ou não ser justa intergeracionalmente, mas dado que é uma regra obrigatória, os contribuintes atuais não devem ser mais ou menos responsáveis do que os futuros contribuintes no ónus de respeitar a regra.

A terceira abordagem metodológica é baseada na análise do bem-estar intergeracional (usando uma função de bem-estar social) e foca-se mais concretamente no atual sistema previdencial da segurança social, dada a sua relevância quer nas finanças públicas quer no nível do bem-estar social. Esta abordagem baseia-se na maximização de uma “função de bem-estar social”⁴³ desenvolvida por Samuelson (1947), na qual um planeador benevolente atribui recursos de forma ótima entre e dentro de gerações. Nesta abordagem, o “planeador social” pesa a utilidade

⁴² Ver Policy Paper elaborado por Francesco Franco no site do Institute of Public Policy. Disponível em: www.ipp-jcs.org

⁴³ Uma função de bem-estar social é uma função que classifica os estados sociais (descrições alternativas completas da sociedade) como menos desejáveis, mais desejáveis ou indiferentes para cada par possível de estados sociais. As entradas da função incluem quaisquer variáveis consideradas como afetando o bem-estar económico de uma sociedade. Ao utilizar medidas de bem-estar das pessoas na sociedade como inputs, a função de bem-estar social tem uma forma individualista. Um uso de uma função de bem-estar social é representar padrões prospetivos de escolha coletiva quanto a estados sociais alternativos. A função de bem-estar social fornece ao governo uma diretriz simples para alcançar a distribuição ideal dos recursos. Em termos mais simples uma função de bem-estar social (FBES) não é mais que um juízo ético sobre o que constitui o bem-estar de uma sociedade, a partir dos níveis de bem-estar (ou utilidade) dos seus membros. A versão mais simples, no caso do utilitarismo clássico e para uma dada sociedade num dado momento do tempo é dizer, como Bentham, que o bem-estar social (W) é a soma não ponderada dos níveis de bem-estar de cada indivíduo $i=1, \dots, n$. (ou seja $W=U_1+U_2+\dots+U_n$). Podemos, como Samuelson fez, estender a FBES a dois períodos ou a mais períodos com gerações sobrepostas (overlapping generations). Nestes casos, e como os indivíduos pertencem a várias gerações temos de ponderar o peso do nível de bem-estar de cada geração no nível agregado de bem-estar social. Em contraste, a função de bem-estar social max-min ou Rawlsiana (baseada no trabalho filosófico de John Rawls (1971) considera o bem-estar social da sociedade com base no bem-estar do membro individual menos abastado da sociedade: $W = \min(U_1, U_2, \dots, U_n)$. Mesmo ignorando o conceito de FBES, os decisores políticos estão, ao tomar medidas de política que impactam várias gerações (e.g. reforma da segurança social) a alterar os níveis de bem-estar relativos das várias gerações.



de cada geração. Um aumento no peso de uma geração em particular inclina as escolhas do planeador para favorecer aquela geração em particular. Portanto, se aumentarmos o peso das gerações futuras, as escolhas do planeador favorecerão as gerações futuras. A escolha dos pesos é subjetiva e existem diferentes escolas de pensamento sobre como escolhê-los. Por exemplo, a abordagem *benthamista pura* (conhecida como utilitarismo) pesará cada geração pelo seu tamanho. Os dois indicadores que propomos baseiam-se nas alterações implícitas nos pesos de bem-estar consistentes com as alterações observadas na evolução de variáveis ligadas ao sistema previdencial como a despesa em pensões e a idade da reforma. Em palavras simples, a mudança nas medidas que propomos pode ser consistente com um aumento ou diminuição dos pesos do bem-estar das gerações atuais ou futuras.

8.2. Sub-dimensões

As três diferentes abordagens metodológicas descritas acima são utilizadas para considerar duas áreas, aqui definidas como sub-dimensões. A primeira é a sustentabilidade orçamental das finanças públicas em geral e a segunda é a equidade intergeracional do sistema previdencial de segurança social em particular.

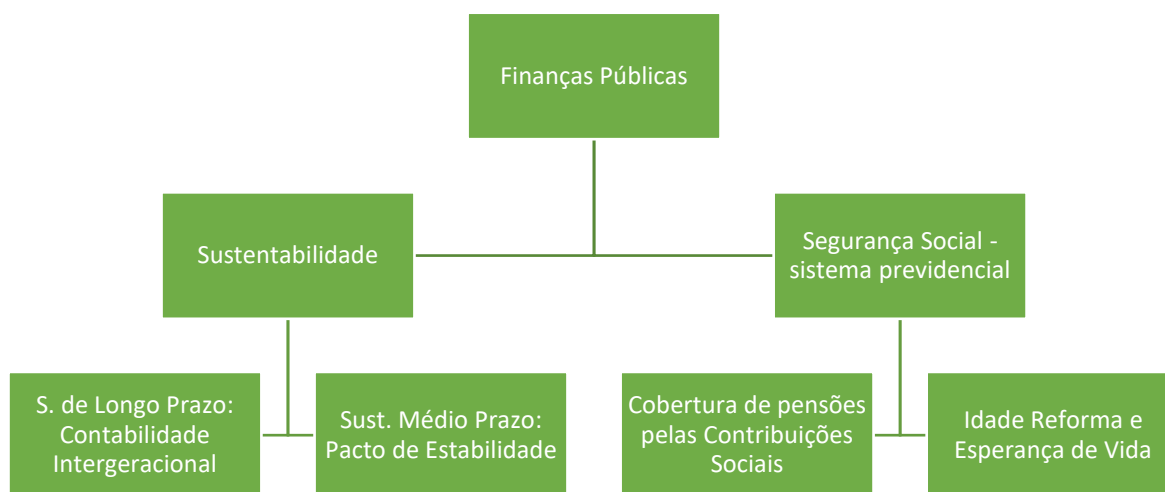


Figura 7 - Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas na área das Finanças Públicas.

A sub-dimensão sustentabilidade das finanças públicas é dividida em indicadores de longo e médio prazo.

O longo prazo é impactado por tendências muito lentas, particularmente tendências demográficas. A metodologia de contas geracionais⁴⁴ que utilizamos permite analisar os efeitos das mudanças na pirâmide demográfica implicadas pelas taxas de fecundidade e mortalidade atuais e previstas. As projeções demográficas não são muito controversas porque fecundidade

⁴⁴ A nossa abordagem é um pouco diferente daquela originalmente proposta por Auerbach *et al.* (1991b), em que as gerações vivas no presente são separadas daquelas que ainda não nasceram. O fator proposto permite que seja pouco sensível ao crescimento, a taxa de desconto e a dívida pública inicial e que dependa principalmente da dinâmica da população projetada.



e mortalidade mudam com muito baixa frequência e os fluxos migratórios são relativamente pequenos.

O médio prazo é impactado pelas tendências da taxa de crescimento económico média e do nível médio das taxas de juro implícitas na dívida pública.

A sub-dimensão do bem-estar do sistema previdencial é dividida em indicadores de cobertura financeira e de divisão de anos de vida ativa e anos de vida reformado(a).

8.3. Indicadores

As sub-dimensões consideradas nas finanças públicas são traduzidas por quatro indicadores distintos que se apresentam de seguida:

θ	fator pelo qual o conjunto dos impostos, em termos per capita, teria de aumentar ou diminuir para garantir a sustentabilidade das finanças públicas
p	diferença entre o saldo primário de longo prazo e o saldo primário consistente com a regra (modificada) de redução do peso da dívida no PIB.
$\frac{\Xi}{\Pi}$	rácio das contribuições atualmente pagas (assinalado por Ξ) sobre as pensões atualmente pagas (assinalado por Π).
$\eta_{\xi\mu}$	Rácio da idade média de reforma sobre a esperança média de vida aos 65 anos.

Tabela 9 - Resumo dos indicadores de Finanças Públicas.

De seguida explica-se o significado de cada um dos indicadores.

Sustentabilidade de Longo Prazo: Contabilidade Intergeracional O primeiro indicador escolhido para avaliar a sustentabilidade das finanças públicas mede o fator pelo qual o conjunto das receitas públicas teria de aumentar ou diminuir para garantir que a restrição orçamental intertemporal, definida como a soma das restrições orçamentais do Estado ao longo de vários períodos no futuro, seja respeitada. É uma medida contra-factual, no sentido em que assume que todas as diferentes componentes (IRS, IVA, etc.) aumentam na mesma proporção e para todas as faixas etárias. Por exemplo, um fator de 1,2⁴⁵ indica que as receitas terão que *aumentar* em 20% para que as finanças públicas sejam sustentáveis no longo prazo para o mesmo nível de benefícios per capita fornecidos hoje pelo Estado. O indicador está disponível desde 2010 e pode ser calculado para cada ano⁴⁶.

O indicador mostra que desde a grande recessão a sustentabilidade das finanças públicas melhorou em termos de sustentabilidade intergeracional para se deteriorar rapidamente

⁴⁵ Intuitivamente teta (θ) e o fator de ajustamento que permite a restrição orçamental seja respeitada intertemporalmente:

$$B_t = G_t - \theta T_t + (1 + i_t)B_{t-1},$$

onde B_t é a dívida do governo no período t , G_t é a despesa pública efetiva líquida de pagamentos de juros (despesa primária), T_t é a receita total recebida no período t e i_t é a taxa de juros implícita paga sobre a dívida durante o período t . A contabilidade geracional permite projetar G_t e T_t no longo prazo tendo em conta as dinâmicas demográficas.

⁴⁶ O presente exercício utiliza micro dados até 2017. As distribuições obtidas pelos microdados mostram uma substancial estabilidade, mas para obter estimativas mais precisas, sugerimos que as distribuições subjacentes que usam microdados devem ser atualizadas a cada 5 anos.



durante a pandemia. Em 2021 o indicador melhorou e esperamos que em 2022 continue a melhorar.

Ano	Sustentabilidade Longo Prazo: Contabilidade Intergeracional	Sustentabilidade Longo Prazo: Contabilidade Intergeracional (Média Móvel 3 anos)	Sustentabilidade MP: Pacto de Estabilidade	Cobertura das pensões pelas Contribuições Sociais	Idade da Reforma e Esperança de Vida
2012	1.25	1.32	-0.04	0.91	3.22
2013	1.23	1.26	-0.04	0.87	3.19
2014	1.29	1.26	-0.06	0.87	3.17
2015	1.22	1.25	-0.04	0.86	3.15
2016	1.17	1.23	-0.01	0.87	3.14
2017	1.22	1.21	-0.03	0.92	3.12
2018	1.15	1.18	-0.002	0.94	3.15
2019	1.15	1.18	0.001	0.97	3.14
2020	1.32	1.21	-0.06	0.96	3.14
2021	1.25	1.24	-0.04	0.99	3.17

Tabela 10 - Indicadores não normalizados de Justiça Intergeracional nas Finanças Públicas: série longa.

Sustentabilidade de Médio Prazo: Pacto de Estabilidade

O segundo indicador, refere-se à sustentabilidade das finanças públicas no médio prazo definida pelas regras europeias sobre o ajustamento da dívida pública. O indicador calcula a diferença entre o saldo primário de longo prazo efetivo⁴⁷ e o saldo primário necessário para satisfazer uma regra (modificada⁴⁸) sobre o ajustamento da dívida. Se a diferença entre o saldo primário efetivo e o saldo primário consistente com a regra for positiva, os contribuintes atuais estão a suportar um maior peso no ajustamento do que os contribuintes futuros. Se a diferença for negativa, os contribuintes futuros suportarão um peso do ajustamento maior do que os contribuintes atuais. O indicador pode ser calculado para o período de 2012 a 2022 (ver Tabela em baixo). O seu valor foi sempre negativo (implicando maior encargo para os futuros contribuintes), mas a tendência tem sido para uma melhoria assinalável. Este indicador pode ser interpretado como a diferença do saldo primário necessária em pontos do PIB para respeitar a regra modificada num determinado ano.

Cobertura de pensões pelas contribuições sociais

O terceiro indicador proposto, o rácio das contribuições atualmente pagas para as pensões, baseia-se em dois pressupostos:

⁴⁷ O saldo primário é a diferença entre as receitas efetivas e as despesas primárias (despesas sem juros da dívida). Visto que usamos aqui dois conceitos de saldo primário, usamos o termo saldo primário de longo prazo como a a média móvel de 15 anos do saldo primário efetivamente registado.

⁴⁸ A modificação consiste em usar taxas médias de crescimento do PIB nominal de longo prazo e taxas de juros médias de longo prazo (média de 1995-2022) em vez de usar a taxa de crescimento do PIB e a taxa de juros atuais. Em prática a regra do SGP e

$$b_t = b_{t-1} - \beta(b_{t-1} - b^*)$$

Onde b_t e o rácio dívida PIB, $b^* = 60\%$ e $\beta = 1/20$. Calculamos o excedente primário compatível com esta regra e a restrição orçamental $b = -p_t + \left(\frac{1+i}{1+y}\right) b_{t-1}$ com taxas de longo prazo (média de 1995 até 2022).



A1. Mantendo tudo o resto inalterado, um aumento do peso do bem-estar das gerações futuras aumenta o nível de capital *per capita*;

A2. Mantendo tudo o resto inalterado, um aumento do nível da dívida *per capita* diminui o nível de capital *per capita*;

O rácio das contribuições sociais atualmente pagas, para financiar as pensões (indicado por Ξ), sobre as pensões atualmente pagas (indicado por Π) é então dado pelo indicador Ξ/Π ⁴⁹. Se o rácio for inferior a 1⁵⁰, o financiamento das pensões está desequilibrado e implica no nosso modelo que, *ceteris paribus*, o nível da dívida pública *per capita* aumenta. Por sua vez, o aumento da dívida pública *per capita* implica que o nível de capital *per capita* transferido às novas gerações *decrece*. Uma diminuição do nível de capital *per capita* corresponde a uma redução do peso do bem-estar das gerações futuras.

O indicador, para o qual temos uma série mais longa, mostra uma deterioração em termos de equidade intergeracional de 2000 a 2015. Reflete, de forma mais simples e direta, que o rácio das contribuições sociais destinadas a financiar pensões e a despesa com pensões, tem vindo a deteriorar-se neste período o que tem um impacto claramente negativo nas gerações futuras. Desde 2015, o indicador melhorou, embora ligeiramente, para as gerações futuras.

Idade da reforma e esperança de vida

O quarto indicador - idade da reforma e esperança de vida - baseia-se nos seguintes pressupostos:

A3: mantendo tudo o resto inalterado, um aumento do peso do bem-estar das gerações futuras aumenta a idade da reforma.

A4: mantendo tudo o resto inalterado, um aumento da esperança de vida aumenta a idade da reforma.

O indicador que propomos é a média móvel de 3 anos do rácio da idade média de reforma sobre a esperança média de vida aos 65 anos. Um rácio estável ou decrescente implica que a idade de reforma está a ajustar-se para manter ou aumentar o peso do bem-estar das gerações futuras. Em contrapartida, um rácio crescente sugere uma diminuição do peso do bem-estar das gerações futuras. Outra interpretação da relação anterior é que a idade de reforma não se ajusta para manter uma taxa justa de retorno. Utilizamos uma janela de três anos para calcular o rácio.

O indicador deteriorou-se de 2005 a 2017. Reflete, de forma mais simples e direta, que o rácio da idade média de reforma sobre a esperança média de vida aos 65 anos, tem vindo a diminuir. Desde 2017 o indicador aumentou por um aumento da idade média da reforma e uma diminuição da esperança de vida durante a pandemia.

8.4. Resultados

Apresentamos aqui os resultados dos quatro indicadores, após a normalização, escolhidos para fazer parte do índice geral de justiça intergeracional bem como o valor final para o índice de

⁵⁰ O limiar da unidade é verdadeiro para o modelo apresentado no apêndice do *policy paper*. Na realidade, o limite não é a unidade, pois as pensões também são financiadas pela tributação geral. No entanto, o que importa para a nossa análise é a mudança no valor do rácio, independentemente do limite.



justiça intergeracional na dimensão orçamental das finanças públicas. A normalização não permite dar uma interpretação ao valor do indicador de *per si*, mas permite compreender a *evolução no tempo* do grau de equidade intergeracional em matéria de justiça orçamental.

A escolha de normalização foi que cada índice deve ser compreendido entre zero e um (considerado como um intervalo aberto), e que um aumento para um indica uma inclinação que favorece as gerações futuras. Para normalizar os indicadores aplicamos uma transformação logística. Para obter índices com escala comparável antes da transformação logística, transformamos cada indicador em percentagem e escalamos pelo seu desvio padrão.⁵¹ Finalmente, a ponderação de cada indicador é claramente subjetiva. À falta de argumentação que sustente um tratamento diferenciado, os quatro indicadores são igualmente ponderados.

Ano	Sustentabilidade de Longo Prazo: Contabilidade Intergeracional	Sustentabilidade de Médio Prazo: Pacto de Estabilidade	Cobertura das pensões pelas Contribuições Sociais	Idade da Reforma e Esperança Média de Vida aos 65	IJI Finanças Públicas
2011	0,575	0,011	0,407	0,704	0.44
2012	0,582	0,012	0,367	0,702	0.42
2013	0,567	0,009	0,360	0,700	0.42
2014	0,586	0,010	0,351	0,699	0.41
2015	0,608	0,016	0,366	0,698	0.41
2016	0,585	0,019	0,413	0,697	0.42
2017	0,623	0,037	0,438	0,699	0.43
2018	0,622	0,072	0,471	0,698	0.45
2019	0,559	0,078	0,461	0,698	0.47
2020	0,576	0,086	0,490	0,701	0.45
2021	0,575	0,011	0,407	0,704	0.46

Tabela 11 - Indicadores de Justiça Intergeracional nas Finanças Públicas: série longa normalizada.

⁵¹ O seja $\theta^{scaled} = \frac{\theta-1}{std(\theta)}$, $p^{scaled} = \frac{p}{std(p)}$, $\frac{\xi^{scaled}}{\pi} = \frac{\frac{\xi}{\pi}-1}{std(\frac{\xi}{\pi})}$ e $\eta_{\xi\mu}^{scaled} = (\eta_{\xi\mu} - 1)/std(\eta_{\xi\mu})$. Os indicadores normalizados são $I_i = \frac{1}{1+exp(-x_i)}$ onde

$$x_i = \left\{ \frac{1}{\theta^{scaled}}, p^{scaled}, \frac{\xi^{scaled}}{\pi}, \frac{\eta_{\xi\mu}^{scaled}}{\eta_{\xi\mu}^{scaled,2005}} \right\}$$

Para o último indicador, normalizamos os valores ao ano de 2005 antes de os passarmos para a função logística.

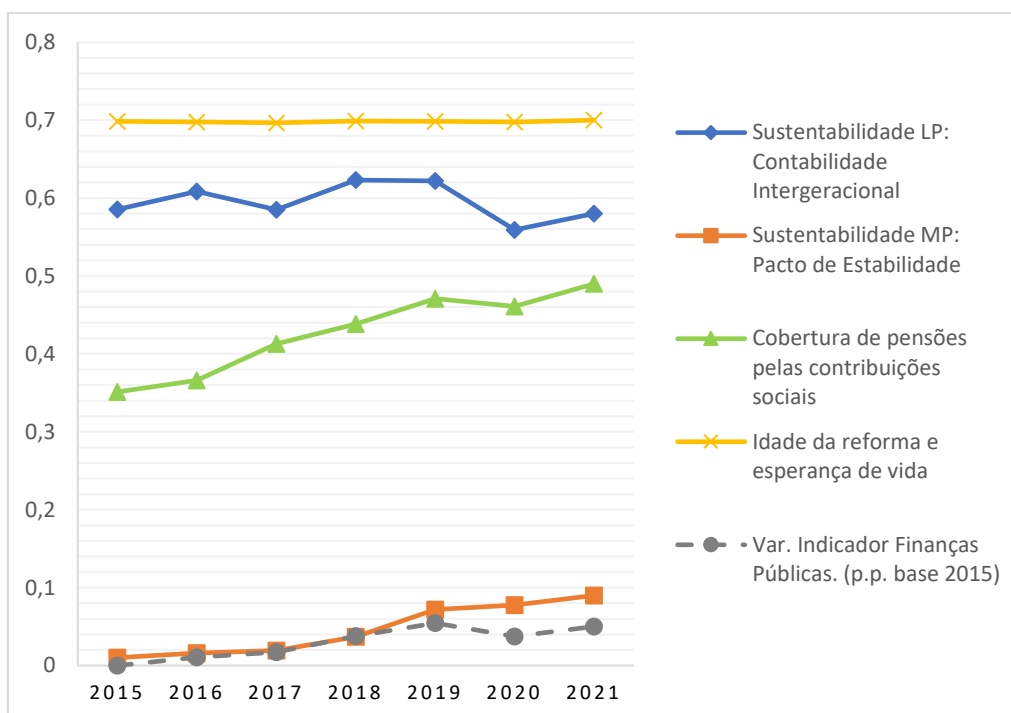


Gráfico 6 - Sub-dimensões de justiça intergeracional consideradas na área das Finanças Públicas.

8.5. Políticas públicas e justiça intergeracional

Um índice como o proposto neste trabalho só pode ser sugestivo de um sintoma. Não permite a identificação das causas da doença nem sobretudo as formas de a tratar. Por exemplo, o facto de o indicador não normalizado de sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas estar consistentemente acima de 1 sugere que os desequilíbrios de longo prazo das finanças públicas devido às preocupantes tendências demográficas devem ser combatidos. No entanto, não diz como atacar esses desequilíbrios. As opções de políticas públicas, quaisquer que sejam as orientações ideológicas dos decisores políticos, devem basear-se em análises detalhadas e científicas e, em última análise, os efeitos dessas escolhas de políticas, se apropriadas, aparecerão como uma melhoria do indicador. Portanto, qualquer lista de políticas públicas para melhorar os indicadores deve ser tomada apenas como uma sugestão para incentivar um estudo detalhado de análise de impacto.

Sustentabilidade de Longo Prazo: Contabilidade Intergeracional

Em relação ao indicador de sustentabilidade de longo prazo, recomendamos políticas que melhorem as projeções demográficas, contrariando a queda da fecundidade. Políticas pró-natalistas⁵² combinadas com aumento da imigração é provavelmente a abordagem mais eficaz⁵³. No entanto, não há evidências claras para os decisores políticos sobre quais políticas são mais propensas a aumentar as taxas de fertilidade ao menor custo orçamental. Um aspeto

⁵² Estes devem ser interpretados de forma ampla para incluir desde incentivos fiscais para crianças até cuidados pré-escolares, passando pela facilidade de obter uma casa. Pretende-se promover a natalidade desejada, em particular pelas mães que, assim o mostram vários estudos existentes para Portugal, está acima da natalidade observada.

⁵³ Embora a migração só possa ser uma solução de médio prazo e uma solução definitiva.



importante é que as políticas que vão entrar em vigor no futuro (mas que já estão anunciadas), como a redução de benefícios futuros ou o aumento da idade de reforma associadas ao aumento da esperança de vida ajudam a assegurar o equilíbrio orçamental intergeracional. Resta saber se são justas para as diferentes gerações e se são politicamente sustentáveis. Não o sendo, permanece em aberto a questão de quais serão as políticas alternativas mais adequadas.

Sustentabilidade de Médio Prazo: Pacto de Estabilidade

O excedente primário de médio prazo nas contas públicas pode ser melhorado através de medidas estruturais tanto do lado da despesa quanto da receita. A melhoria deve ser estrutural para torná-lo permanente. Os candidatos óbvios do lado da receita são descentralização, simplificação, digitalização e educação. Para melhorar a eficiência da despesa pública, as políticas devem fortalecer a gestão orçamental e reavaliar sistematicamente as prioridades de despesa por meio de revisões e avaliações, para garantir o melhor equilíbrio entre despesas entre programas sociais e investimentos em infraestrutura, educação e saúde. Finalmente, a melhoria estrutural deve ser alcançada por receitas mais altas ou despesas mais baixas (ou uma combinação). Esta escolha não deve refletir apenas preferências políticas, mas também os seus efeitos sobre a produtividade.

Idade da reforma e esperança de vida

Este indicador é realmente baseado numa estrutura analítica de bem-estar. Indica que trabalhar mais anos é caro em termos de bem-estar, mas que, do ponto de vista da previdência social, esse custo deve ser igualado à utilidade da pensão recebida durante o tempo de reforma que, no modelo atual de financiamento, por sua vez depende das contribuições pagas pelos trabalhadores. Este indicador só pode ser melhorado com o aumento da idade de reforma mantendo a longevidade constante.

Cobertura de pensões pelas contribuições sociais

As opções de políticas para melhorar a sustentabilidade da segurança social são conhecidas e estão também relacionadas com as políticas para melhorar o indicador de sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas (indicador 1). Na verdade, o indicador da cobertura de pensões pelas Contribuições Sociais, é um subconjunto do indicador 1, pois incide apenas sobre o sistema de pensões. Para este indicador em particular, deve ser tido em consideração o refinamento e respeito das regras específicas e obrigatórias para permitir mecanismos de ajustamento automático (AAMs) do sistema de pensões, conforme constam da lei actual. Os AAMs contribuem para melhorar a solvência a qualquer momento sem intervenção política discricionária, evitando assim a necessidade de grandes mudanças no programa feitas em modo de crise. A implementação de AAMs requer não apenas escolhas diretas e claras sobre transferências entre gerações, mas também forte aceitação social.

Genericamente, a sustentabilidade do sistema previdencial dependerá também das opções políticas quanto ao modelo de financiamento da segurança social (que pode assentar mais ou menos no fator trabalho) que ultrapassa o âmbito deste estudo.



9. Conclusões

Conforme referimos no início deste estudo⁵⁴, o interesse teórico sobre a temática da justiça intergeracional é antigo. Se considerarmos, como Thomas Jefferson refere, que as gerações vivas na Terra num dado momento, devem considerar-se apenas como usufrutuárias temporárias do planeta Terra, então podemos alargar esta ideia, não apenas ao ambiente e recursos naturais, mas a todo o tipo de ativos de “capital”. As gerações presentes têm obrigações para com as gerações passadas e futuras. Porém, a democracia enviesa as escolhas políticas para as gerações presentes, e dentro destas cada vez mais para os interesses das mais idosas. Adicionalmente, as políticas públicas tendem a responder mais a problemas de curto prazo do que de longo prazo num fenómeno conhecido como *short termism*. Se este fenómeno está já claramente identificado na literatura, já a resposta a ele varia bastante de país para país.

É possível lidar com este problema a dois níveis distintos. Por um lado, aumentando a visibilidade e saliência do problema através da produção de indicadores que tentam medir a equidade ou justiça intergeracional em várias dimensões e como esses indicadores evoluem ao longo do tempo. Observar e medir significa ser capaz de monitorar e deste modo avaliar em que medida, certas políticas públicas vão, ou não, tendo um impacto na justiça intergeracional. Este estudo, insere-se precisamente nesta perspetiva de que é necessário identificar, dimensões, sub-dimensões e indicadores para avaliar como estamos a evoluir ou a regredir do ponto de vista da justiça intergeracional. Neste sentido segue abordagens de outros estudos como os desenvolvidos por McQuilkin (2018) , Tremmet Jorg e Vanhuysse Piter. (2019) e Vanhuysse (2013).

Por outro lado, a um nível mais estrutural, através da criação de instituições que zelem pelos interesses das gerações futuras, ou seja, vocacionadas para a defesa da sustentabilidade dos ativos deixados às gerações futuras. Vários exemplos são dados no livro *Institutions for Future Generations* de González-Ricoy, e Gosseries, A. (eds) 2016). Também aqui Portugal pode aprender muito com os projetos pioneiros que se desenvolvem e estão em prática noutros países.

Poderia por exemplo caminhar-se para se construir um observatório de justiça intergeracional e a análise desenvolvida neste estudo é um contributo nesse sentido. Portugal tem já vários Observatórios setoriais (e.g. desigualdades), mas não tem nenhum que aborde simultaneamente várias áreas relevantes para as políticas públicas. Isso poderia passar quer pela criação de uma nova instituição, quer por integrar a missão de monitorar a justiça intergeracional numa instituição (pública ou privada) já existente.

Na realidade, Portugal tem documentos estratégicos aprovados em quase todas as dimensões das políticas públicas (florestas, energia e clima, gestão de resíduos, habitação, etc.). Vários desses documentos estão alinhados com estratégias europeias e compromissos internacionais de Portugal. Quando bem elaborados, para além das medidas de políticas públicas, há um cronograma e metas associadas a anos específicos. Porém, mais do que anunciar e listar medidas de política, deveríamos olhar para os indicadores relevantes (e. g. emissões líquidas de gases

⁵⁴ Conforme referido no início, este estudo resume apenas as conclusões de uma análise que foi desenvolvida em maior profundidade em *policy papers* setoriais a ser publicados online no sítio do *Institute of Public Policy* durante o corrente ano de 2023.



com efeitos de estufa, taxa de reciclagem de resíduos sólidos urbanos, etc.) e ver em que medida estamos a implementar a estratégia anunciada ou se nos estamos a afastar dela.

Da análise realizada neste estudo conclui-se que há uma variação positiva do Índice de Justiça Intergeracional – Portugal nos últimos anos, ou seja, há uma ligeira melhoria relativa das coortes hoje jovens e das coortes futuras em relação às hoje mais idosas. Isto resulta de efeitos de sentido contrário em várias dimensões. Essa melhoria é, em grande parte, explicada quer pela dimensão pobreza e condições de vida quer pela do mercado de trabalho e em menor grau pelas finanças públicas. Em contrapartida quer na dimensão habitação quer no ambiente e recursos naturais a situação é em 2020 pior que em 2015.

Este estudo identificou alguns aspetos críticos que podem prejudicar a justiça intergeracional e as variáveis que deveriam ser monitorizadas anualmente para evitar prejudicar as gerações futuras. Todos os indicadores que apresentámos são relevantes, mas em particular deve ter-se atenção aos seguintes: no ambiente, a produção e reciclagem dos resíduos urbanos, a gestão florestal e os incêndios florestais; no mercado de trabalho, os contratos a termo, o desemprego e a emigração jovem; na habitação, a acessibilidade à habitação, bem como o grau de autonomia dos jovens; na dimensão da pobreza e condições de vida, a incidência da pobreza e a privação material e finalmente nas finanças públicas a sua sustentabilidade de médio e longo prazo, nomeadamente o esforço orçamental suportado por cada geração no processo de ajustamento e de redução do endividamento público.

Finalmente, uma conclusão relevante deste estudo prende-se com a disponibilidade de informação estatística anual. Em várias das dimensões estudadas conseguimos calcular os índices de justiça intergeracional até 2021. Isso não foi possível em certas áreas, por ausência de informação atualizada, como é o caso da saúde, pela não disponibilização atempada de dados de saúde mental. Outras vezes as variáveis relevantes que queremos analisar não estão disponíveis. Em particular, este estudo mostra a importância de disponibilizar indicadores por grupos etários.

Não foi o objeto deste estudo a análise das políticas públicas que poderiam melhorar alguns indicadores e a justiça intergeracional. Até porque vários indicadores não resultam diretamente, ou sobretudo de decisões políticas, mas de factores exógenos (e.g. pandemia, crise financeira internacional). Porém, há vários indicadores que são influenciados pelas políticas públicas e nesse sentido não deixamos de olhar para o passado recente e de apresentar algumas medidas que poderiam ser benéficas para promover a justiça intergeracional.

Este estudo resume apenas as conclusões de uma análise que foi desenvolvida em maior profundidade em *policy papers* setoriais a ser publicados online no sítio do *Institute of Public Policy* durante o corrente ano de 2023.





10. Referências bibliográficas

Ablett J. (1998). "Intergenerational Redistribution and Fiscal Policy". *Australian Economic Review*, 31(1), 73–79.

Ahlburg D. (1998). Intergenerational transmission of health. *American Economic Review* 88: 265–70.

Arundel, R., & Lennartz, C. (2019). Housing market dualization: linking insider–outsider divides in employment and housing outcomes. *Housing Studies*, 35(8), 1390-1414. <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1667960>.

Arundel, R., & Ronald, R. (2021). The false promise of homeownership: Homeowner societies in an era of declining access and rising inequality. *Urban Studies*, 58(6), 1120-1140.

Auerbach, A., Braga de Macedo, J., Braz, J., Kotlikoff, J., Walisser, J. (1999b). "Generational Accounting in Portugal" in "Generational Accounting around the World", Auerbach, Kotlikoff and Leibfritz (eds), *University of Chicago Press*, 471-488.

Auerbach, A., Gokhale, J. and Kotlikoff, L. (1991). "Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting." *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.

Auerbach, A., Gokhale, J. and Kotlikoff, L. (1994). "Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy." *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 73–94.

Auerbach, A., J. Gokhale and L. Kotlikoff (1992). "Generational Accounting: a New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving", *Scandinavian Journal of Economics*, 94: 303–318.

Auerbach, A., Gokhale, J. and Kotlikoff, L. (1995). "Restoring Generational Balance in U.S. Fiscal Policy: What Will It Take?" *Federal Reserve Bank of Cleveland Economic Review* 31(1), 2–12.

Auerbach, A., Kotlikoff, L. and Leibfritz, W. (1999a). "Generational Accounting around the World", *University of Chicago Press*.

Backlund, E., Rowe, G., Lynch, J., Wolfson, M. C., Kaplan, G. A., & Sorlie, P. D. (2007). Income inequality and mortality: a multilevel prospective study of 521 248 individuals in 50 US states. *International Journal of Epidemiology*, 36(3), 590-596.

Barry, B. (1989). Justice as Reciprocity, in *Liberty and Justice*. *Oxford University Press*: 211–41.

Barry, B. (1991). *Liberty and Justice: Essays in Political Theory 2*. *Clarendon Press Oxford*.

Bernardino, Tiago, Franco, F. and Morais, L. T. (2021). Generational accounting of public finances in Portugal. *Gulbenkian Foundation*.

Bloom D, Canning D. (2008). Population Health and Economic Growth. Commission on Growth and Development. WORKING PAPER NO24. *World Bank*.

Bloom D, Prettner M. (2018). Health and Economic Growth. Discussion Papers. *IZA DP No. 11939*.



- Bonin, H. (2001). "Generational Accounting - Theory and Application". Springer, Heidelberg.
- Bonin, H. and C. Patxot. (2004). "Generational Accounting as a Tool to Assess Fiscal Sustainability: an Overview of the Methodology". *IZA Discussion Paper* No. 990, Bonn.
- Byrne, M. (2020). Generation rent and the financialization of housing: a comparative exploration of the growth of the private rental sector in Ireland, the UK and Spain, *Housing Studies*, 35:4, 743-765, DOI: 10.1080/02673037.2019.1632813.
- Cardoso, Ana Rute. (2006). "Wage mobility: do institutions make a difference?" *Labour Economics*, 13(3), 387-404.
- Centeno, M. (2018). O trabalho, uma visão de mercado. *Gradiva*.(240p.)
- Christophers, B. (2018). Intergenerational inequality? Labour, capital, and housing through the ages. *Antipode*, 50(1), 101-121.
- Cook, J. (2021). Keeping it in the family: understanding the negotiation of intergenerational transfers for entry into homeownership. *Housing Studies*, 36(8), 1193-1211.
- Dahlgren G, Whitehead M (1991). Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health. Stockholm, Sweden: *Institute for Futures Studies*.
- Diamond, P. (1965). National debt in a neoclassical growth model. *AER* Vol.55 No. 5 Part I: 1126-1150.
- Diamond, P. (1996). "Generational Accounts and Generational Balance: an assessment", *National Tax Journal*, 49(4), 597-607.
- Diogo, F., Palos, A. C., Rodrigues, C. F., Pereira, E., Bessa Ribeiro, F. B., Branco, F., Trevisan, G., Fernandes, L., Silva, O., Pedro Perista, P., & Amaro, I. (2021). A pobreza em Portugal: Trajetos e quotidianos. *Fundação Francisco Manuel dos Santos*.
- Domingos, T e Vieira, R. (2021). Limites Ecológicos. O Impacte Intergeracional do Uso de Recursos Naturais. Lisboa: *Fundação Calouste Gulbenkian e Associação para o Desenvolvimento do Instituto Superior Técnico*.
- Duffy, B. (2021). Generations: Does when you're born shape who you are? *Atlantic Books*, Limited.
- Eurofound (2021). Working time in 2019–2020, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg.
- European Commission (1999). "Generational Accounting in Europe". *European Economy, Reports and Studies*. No.6. Office for Official Publications of the EC, Luxembourg.
- Eurostat (2020). Estimated average age of young people leaving the parental household by sex. Eurostat Statistics.
- Fleurbaey, M. a. (2013). Climate Policies Deserve a Negative Discount Rate. *Chicago Journal of International Law*, Vol. 13: No. 2, Article 14.
- Fundação José Neves. (2022). Mais e Melhores Empregos para os Jovens 2022. [Livro branco].



Gentili, M., & Hoekstra, J. (2021). Homeownership out of reach? Intergenerational transfers and homeownership reproduction in middle class families in Rome, Italy. *Cities*, 116, 103277.

González-Ricoy, I e Gosseries, A. (eds) 2016, *Institutions for Future Generations*, Oxford University Press.

Gosseries, A. (2008). "On future generation's future rights", *Journal of Political Philosophy* 16 (4): 446-475.

Gosseries, A. (2017). Three models of intergenerational reciprocity. In *Intergenerational Justice*. Routledge: 255-282.

Gosseries, A. (2018). *Desafios sobre Justiça Intergeracional*. Lisboa: *Fundação Calouste Gulbenkian*.

Gosseries, A. (2023a). What is Intergenerational Justice? Polity.

Gosseries, A. (2023b). "Age Limits and the Significance of Entire Lives Egalitarianism" In G Bognar & A Gosseries (eds.) *Ageing Without Ageism: Conceptual Puzzles and Policy Proposals*. *Oxford University Press*.

Grossman, Michael. (1972). "The demand for health: a theoretical and empirical investigation." *NBER Books*.

Halliday, TJ. Mazumder, B. Wong A. (2020). The intergenerational transmission of health in the United States: A latent variables analysis. *Health Economics* 29(3): 367–381.

Hanton, A. (2016). *The IF Intergenerational Fairness Index: 2016 Edition*. London: The Intergenerational Foundation.

Heath, S. (2018). Siblings, fairness and parental support for housing in the UK. *Housing Studies*, 33(2), 284-298.

Hellmann, T, Schmidt, P e Heller, S (2019). *Social Justice in the EU and OECD*. Bertelsmann Stiftung Index Report 2019, disponível em <http://aei.pitt.edu/102510/>

Hoolachan, J., & McKee, K. (2018). Inter-generational housing inequalities: 'Baby Boomers' versus the 'Millennials'. *Urban Studies*, 56(1), 210-225. doi: 10.1177/0042098018775363

Hsu, A., Johnson, L. e Lloyd, A. (2013). *Measuring Progress – A practical guide from the developers of the Environmental Performance Index (EPI)*, *Yale Center for Environmental Law & Policy, New Haven*. https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf.

Intergenerational Commission, *A New Generational Contract* (2018). The Final Report of the Intergenerational Commission. Disponível em: <https://www.intergencommission.org/wp-content/uploads/2018/05/A-New-Generational-Contract-Full-PDF.pdf>.

International Migration Outlook (2022). | *OECD iLibrary*. (n.d.). Retrieved March 10, 2023, from https://www.oecd-ilibrary.org/sites/30fe16d2-en/1/4/3/index.html?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F30fe16d2-en&_csp_=97175d429ae5e4e04cd3ccbbfc84945&itemIGO=oecd&itemContentType=book



Joint Research Centre-European Commission, a. o. (2008). Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. Paris: *OECD publishing*.

Kershaw (2018). Intergenerational justice in public finance: a Canadian case study. *Intergenerational Justice Review*, 4(1), 32-46

Kotlikoff, L. (1992). quoted in William A. Niskanen, "Book Review, Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend," *Cato Journal*, Fall 1992.

Kotlikoff, L. (1997). "Reply to Diamond and Cutler's Reviews of Generational Accounting", *National Tax Journal*, 307.

Kotlikoff, L. (2017). Measuring Intergenerational Justice. *Intergenerational Justice Review*, 3(2).

Lange, S. Vollmer, S. (2017). The effect of economic development on population health: a review of the empirical evidence. *British Medical Bulletin* 121: 47–60.

Leach et al. (2016). "European intergenerational fairness index: A crisis for the young." London, available at: <https://www.if.org.uk/research-posts/the-if-european-intergenerational-unfairness-index-2016/>.

Machin, S. and Anna Vignoles. (2005). What's the Good of Education?, *Princeton University Press*.

Marmot M (2005). Social determinants of health inequalities. *Lancet* 365: 1099–104.

Marques, P. e Guimarães, R. (2021). "Emprego", Em Paes Mamede, R. e Adão e Silva, P. (Eds) Relatório do Estado da Nação 2021.

Martins, Pedro. (2021). "A Equidade Intergeracional no Trabalho em Portugal", *Fundação Calouste Gulbenkian*, 1-114.

Mayer-Foulkes, D. (2004). The Intergenerational Impact of Health on Economic Growth CIDE Written for the Global Forum for Health Research, Forum 8, Mexico City.

McQuilkin, J. (2018). "Doing justice to the future: A global index of intergenerational solidarity derived from national statistics", *Intergenerational Justice Review*, 1, pp 4-21.

Morton, A. (2013). Housing and intergenerational fairness. London: *Policy Exchange*.

Murray CJL, Frenk J, WHO (1999). Global Programme on Evidence for Health Policy. (1999). A WHO framework for health system performance assessment / Christopher J. L. Murray, Julio Frenk. *World Health Organization*.

Nusbaum, F., & Wang, S. (2021). A shorter working week for everyone: How much paid work is needed for mental health and well-being? *Social Science & Medicine*, 273, 113766. doi: 10.1016/j.socscimed.2021.113766.

O'Neill, D. W. (2018). A good life for all within planetary boundaries. *Nature Sustainability*, 88 – 95

OECD (2008). Handbook on constructing composite indexes: methodology and user guide, OECD Publishing Paris.



OECD (2023). OECD Environmental Performance Reviews: Portugal (2023), *OECD Environmental Performance Reviews*, OECD Publishing Paris.

Patxot, C. and H. Bonin (2004). "Integrating Backward and Forward-Looking Techniques into Evaluation of Fiscal Sustainability". *Mimeo*, University of Barcelona.

Rawls, J. (1971). A Theory of Justice. *Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press*.

Roberts, K., (2020). Generation equity and inequity: gilded and jilted generations in Britain since 1945, *Journal of Youth Studies*, 24(2), 267-284.

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E. F., ... & Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263), 472-475.

Rodrigues, C.F, Figueiras, R., e Junqueira, V. (2016). Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento. *Fundação Francisco Manuel dos Santos*.

Rodrigues, C.F., Figueiras, R., e Junqueira, V. (2013). Desigualdade Económica em Portugal. *Fundação Francisco Manuel dos Santos*.

Samuelson P.A. (1958). "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money," *Jour. Pol. Econ.*, 66, 467-82.

Samuelson, Paul A. (1947). Enlarged ed., 1983. Foundations of Economic Analysis. Description. *Harvard University Press*.

Sequeira, A. M. (2022). Património das famílias como ativo estratégico nacional, Portugal Foresight 2030 - Documentos preparatórios, Lisboa: *Fundação Calouste Gulbenkian*.

Solon, Gary. (1999). "Intergenerational mobility in the labor market," *Handbook of Labor Economics*, in: O. Ashenfelter D. Card (ed.), *Handbook of Labor Economics*, vol 3, chapter 29, 1761-1800, Elsevier.

Tremmet Jorg e Vanhuyse Piter. (2019). "Measuring Intergenerational Justice for Public Policy" In: Poama, Andrei and Lever, Annabelle (eds.) (2018): *Routledge Handbook in Ethics and Public Policy*. London: *Routledge*, pp. 472-486.

UNDP (2022). "Technical note 1. Human Development Index", *Human Development Report 2021/2022* – Technical Notes 1-5, disponível em <https://hdr.undp.org/system/files/documents/technical-notes-calculating-human-development-indices.pdf>.

Vanhuyse, P. (2013). Intergenerational justice in aging societies: A cross-national comparison of 29 OECD countries. Bertelsmann Stiftung, Available at SSRN 2309278.

Vanhuyse (2013). Measuring Intergenerational Justice—Toward a Synthetic Index for OECD Countries. *Intergenerational Justice in Aging Societies*, 10, 26-8. p.18.

Vanhuyse, P. (2014). Intergenerational Justice and Public Policy in Europe, *European Social Observatory (OSE) Paper Series*, Opinion Paper No. 16, disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2416916>.



Wade-Benzoni (2002). A golden rule over time: Reciprocity in intergenerational allocation decisions. *Academy of Management Journal*, 45(5), 1011-1028.

WHO (2015). Intergenerational equity briefing review of social determinants of health and the health divide in the WHO European Region. Anna Coote, Chair. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.

Wolfson & Rowe (2007). Aging and inter-generational fairness: A Canadian analysis. In Equity. *Emerald Group Publishing Limited*.

Xerez, R., Pereira, E. & Cardoso, F. (2019). "Habitação Própria em Portugal numa Perspetiva Intergeracional". *Fundação Calouste Gulbenkian*. Disponível em: <https://content.gulbenkian.pt/wp-content/uploads/sites/46/2020/05/06150255/Habitação-Própria-Relatório-Final.pdf>

Zuber (2016). Measuring intergenerational fairness. In *Institutions for future generations* (pp. 65-82). *Oxford University Press*, Oxford. P.73.

Zuber, Stephane. (2017). *Institutions for future generations: Measuring Intergenerational Fairness*, (2017), *Oxford Scholarship Online*.