



INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

POLICY PAPER 12

Critérios de avaliação dos sistemas de pensões

Daniel Carolo dcarolo@ipp-jcs.org

Joana Andrade Vicente joanav@ipp-jcs.org

Luís Teles Morais luistm@ipp-jcs.org

Agradecimento

O IPP e os autores agradecem à Fundação Calouste Gulbenkian pela iniciativa e pelo financiamento prestado ao Projeto *Um sistema de pensões para o futuro*, no qual se enquadra este *policy paper*. Os autores agradecem a Carlos Farinha Rodrigues, Pedro Pita Barros e Henrique Lopes Valença, que contribuíram para este trabalho com diversos comentários.

Policy Papers

A série de *Policy Papers* do IPP pretende apoiar o debate público com trabalhos concisos, onde se analisam políticas públicas de forma rigorosa e se explanam recomendações claras.

Os autores

Daniel Carolo é Professor Auxiliar convidado no ISEG, U-Lisboa, e investigador do IPP. Joana Andrade Vicente é investigadora no IPP. Luís Teles Morais é investigador e diretor executivo do IPP, e Professor Assistente no ISEG, U-Lisboa.

Sobre o IPP

O IPP é um *“think tank”* independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

Índice

Enquadramento	3
1. Sustentabilidade	4
1.1. Dívida implícita	7
2. Adequação.....	10
3. Equidade	12
3.1. Equidade vertical: justiça distributiva	13
3.2. Equidade horizontal: diferenças entre regimes (institucionais)	14
3.3. Justiça intergeracional	15
4. Considerações finais	18
Anexo	19
Referências	20

Enquadramento

Apesar dos diversos contributos para a discussão pública e académica sobre o futuro do sistema de pensões em Portugal, persiste uma grande preocupação, por vezes até uma certa desconfiança, quanto à *sustentabilidade* do sistema, geralmente associada à formulação da pergunta: como será definida a minha pensão no futuro? Quando é que a poderei receber? E quanto é que será o seu montante?

Sendo tais preocupações legítimas, importa analisar se tais perceções se fundamentam em conclusões resultantes de análises e projeções sólidas conceptualmente, baseadas em dados empíricos completos e atualizados.

Portugal, à semelhança da generalidade dos países desenvolvidos, tem enfrentado um aumento do número de beneficiários de pensões, tendo ainda de fazer face às implicações decorrentes das alterações demográficas (como o envelhecimento e simultâneo aumento da esperança média de vida e diminuição da natalidade), ou às alterações ao funcionamento do mercado de trabalho (menor emprego, maior precariedade dos vínculos laborais e inevitavelmente maior risco de desemprego).

No entanto, quando se passa para a análise institucional nem sempre os números apresentados e a respetiva discussão são particularmente rigorosos. No IPP *Policy Paper* 13, que se seguirá ao presente contributo, discutimos mais explicitamente alguns dos problemas do debate em Portugal.

Explicitar os diferentes subsistemas a que os estudos se reportam (Caixa Geral de Aposentações *versus* Segurança Social) e explicar as diferenças quanto ao papel do financiamento do Estado e montantes da respetiva despesa são alguns desses exemplos, sendo necessário um elevado nível de rigor na abordagem a estes aspetos aquando do debate público e político. A omissão destas diferentes realidades institucionais e temporais contribui para a persistência de equívocos sobre o funcionamento dos sistemas de pensões.

Neste *paper*, no sentido de contribuir para uma discussão mais estruturada sobre estas temáticas, apresentaremos e discutiremos os três critérios – operacionalizados em indicadores quantitativos sempre que possível – que emergem do consenso na literatura como essenciais na análise dos sistemas de pensões e de medidas para a sua reforma: *sustentabilidade*, *adequação* e *equidade*.

A aplicação detalhada destes critérios aos estudos e propostas existentes, avaliando em maior detalhe os seus méritos e lacunas, é importante, devendo estes critérios nortear diagnósticos e a apreciação e discussão de propostas de reforma do sistema público de pensões em Portugal.

1. Sustentabilidade

Um critério amplamente discutido aquando da análise de um sistema de Segurança Social, ou de possíveis reformas, é o critério da *sustentabilidade* – que não pode ser dissociado da própria lógica intrínseca aos sistemas de proteção social, que se concentram na distribuição de custos e benefícios entre as gerações atuais e futuras, de trabalhadores e pensionistas.

Apesar da frequência com que se discute a *sustentabilidade* dos regimes de pensões, na realidade o termo é utilizado para designar diversas dimensões distintas:

- i) *Sustentabilidade financeira*: podendo ter diferentes conceções, geralmente refere-se à análise através da evolução da despesa e/ou do equilíbrio entre as contribuições e despesas com pensões (saldos do sistema), ou seja, também à capacidade de (auto) financiamento do sistema. Tipicamente associa-se a uma perspetiva de médio e longo prazo – embora nem sempre tal se verifique.
- ii) *Sustentabilidade demográfica*: associada ao envelhecimento populacional, decorrente quer do aumento da esperança média de vida, quer da diminuição da natalidade. Comumente é medida através de rácios de dependência, sendo os sistemas geralmente considerados tanto mais sustentáveis quanto menor for esse rácio, ou seja, quanto menor for o número de pensionistas em relação aos ativos.
- iii) *Sustentabilidade económica*: tem em consideração o valor acumulado dos direitos já formados e a estimativa dos direitos ainda em formação, relacionando-os com questões como: o funcionamento do sistema, tendo em conta o seu peso na economia, promove ou constrange o investimento e o crescimento? Como afeta os incentivos no mercado de trabalho? E os incentivos à poupança privada? Como se relaciona com a sustentabilidade das finanças públicas e da dívida pública?
- iv) *Sustentabilidade política*¹: prende-se, por um lado, ao apoio da sociedade quanto à manutenção do sistema e ou implementação de reformas, seja para o preservar, seja para o modificar. Por outro lado (e associado ao anterior), relaciona-se, em especial em sistemas de repartição, na “confiança” no sistema e na “promessa” intertemporal que lhe subjaz.

Note-se que o conceito de sustentabilidade surge frequentemente em vertentes para além da económica ou das outras semelhantes já apresentadas, como é exemplo a sustentabilidade ambiental. A Comissão de Brundtland², por exemplo, definiu que “desenvolvimento sustentável é aquele capaz de suprir as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das gerações futuras”. A definição presente neste relatório prende-se sobretudo com a área ambiental, mas mesmo neste caso não se esgota nesta, uma vez que para garantir um desenvolvimento sustentável refere que é necessário alcançar uma sociedade equilibrada também nas vertentes social e económica. Isto demonstra, de qualquer forma, a miríade de significados e conceitos diferentes que se associam à sustentabilidade.

¹ Por vezes também designada por *sustentabilidade social* (ou *sociopolítica*), embora essa designação também se possa aplicar a outras dimensões.

² *World Commission Environment and Development* (WCED), criada em 1983 pela Organização das Nações Unidas, que em 1987 publicou o Relatório de Brundtland.

A sustentabilidade prende-se tanto com o presente como com o futuro, estando associada à utilização racional e cuidadosa dos recursos disponíveis. Podendo-se também definir sustentabilidade económica como a capacidade do sistema em produzir, distribuir e utilizar os recursos acumulados de modo equitativo e responsável ao longo do tempo.

Adicionalmente, de acordo com o artigo 10.º-D da Lei de Enquadramento Orçamental, “*entende-se por sustentabilidade a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública*”. Note-se também que, neste sentido, o conceito assume uma forte interligação com o de equidade entre gerações. Habitualmente, a insustentabilidade financeira (entre outras) reflete potenciais problemas de equidade entre gerações, e vice-versa.

Os constrangimentos financeiros e orçamentais do setor público são assim dificilmente indissociáveis de qualquer processo de reforma no Estado, se não até a sua principal motivação. Os governos geralmente tendem a intervir apenas tardiamente no sistema, isto é, quando este ameaça obrigar a transferências substanciais de fundos públicos para o seu financiamento. Ou seja, apenas quando a componente previdencial ameaça ou deixa de ser autossuficiente – quando as contribuições sociais (que não são receitas gerais do Estado) deixam de cobrir as despesas com todas as pensões em pagamento. Porventura, tal poder-se-á dever ao facto de as pensões serem instrumentos com forte relevância política, desde logo porque os pensionistas tendem a ter um peso desproporcionalmente elevado no grupo de votantes efetivos.

As medidas de resposta a este tipo de situações e, mais genericamente, aos efeitos do envelhecimento, ultrapassam a mera redução de benefícios ou aumento de contribuições: importa referir, de entre muitos, os incentivos ao prolongamento da vida ativa, o adiamento ou proibição da reforma antecipada, bem como o reforço da relação atuarial entre contribuições e pensões e os incentivos à participação em esquemas complementares de poupança-reforma.

Em teoria, a sustentabilidade financeira depende, no limite, da capacidade do sistema, através de contribuições sociais, complementadas ou não por receitas de impostos (transferências do Orçamento do Estado), fazer face às despesas com pensões, no presente e no futuro. Dito de outra forma, se os fluxos de despesa e receita se ajustarem continuamente de forma a se equilibrarem entre si, o sistema é por definição sustentável.

Todavia, na prática, a complexidade dos sistemas de pensões advém ainda de estes conciliarem diferentes tipos de transferências intra e interpessoais entre beneficiários (prestações sociais assentes em diferentes lógicas de seguro), cada uma destas com impactos redistributivos diferenciados. Quanto a estes impactos, há que considerar que ao longo do período contributivo e de benefício se sobreporão diferentes regras, numa equação nem sempre discernível que pode incorporar direitos adquiridos e direitos em formação, ou um *mix* de regras diferentes em função dos anos de aprovação e/ou vigência das alterações às regras introduzidas e das diferentes reformas.

Além do mais, a sustentabilidade depende de um julgamento implícito sobre a distribuição da riqueza gerada, designadamente, pela valorização que se faz da manutenção de um determinado compromisso (direito adquirido) em detrimento de uma opção redistributiva mais radical, que não assentasse quase exclusivamente na regra estatutária de cálculo da pensão à data de reforma, a qual por sua vez incorpora diferentes ‘garantias’ contributivas que refletem o quadro legal do período contributivo – que corresponde em média a um período de 36 a 40 anos.

Por outro lado, estão implícitas em qualquer análise de sustentabilidade não só opções normativas sobre os critérios de distribuição dos recursos financeiros do sistema, mas também preferências quanto ao nível de generosidade que a sociedade pode estar disposta a assumir para a manutenção do sistema. É possível fazer opções em função do que se considera o nível ideal de benefício na reforma. Por exemplo, pode sempre considerar-se aumentar o nível de contribuições de forma explícita para sustentar um nível de pensões mais elevado.

Naturalmente, estas opções podem na prática ser restringidas no caso de o nível de fiscalidade já ser muito elevado e, sobretudo, por as preferências políticas momentâneas dos cidadãos poderem refletir mais o seu interesse míope e egoísta do que uma “visão ideal” para o sistema. Mas, independentemente da restrição orçamental e das imperfeições ao nível da informação e da racionalidade, existe sempre uma escolha implícita.

Em resumo, um sistema público de pensões é *sustentável*, quanto ao seu equilíbrio financeiro, desde que, em cada ano, o Estado tenha meios para saldar os compromissos com pensões que define para a população reformada. Em termos temporais, se se definisse hipoteticamente que a taxa de contribuição se ajustaria anualmente por forma a cobrir as despesas do sistema, mantendo, seja qual for o nível de crescimento do produto e da população e a taxa de benefício de acordo com o “prometido”, qualquer sistema seria sempre sustentável. O mesmo aconteceria se tivéssemos a situação inversa, ou seja, se os benefícios recebidos fossem uma distribuição ponderada (fosse porque regra fosse) das receitas obtidas por via das contribuições, desde que a despesa com o pagamento das pensões seja feita exclusivamente com recursos do sistema.

Não sendo aceitáveis estas configurações ‘puras’ de sistemas de *benefício definido* ou *contribuição definida*, em que as receitas ou as pensões se ajustariam constantemente de modo a salvaguardar o equilíbrio do sistema, implica que na análise do sistema e na definição das suas regras sejam consideradas outras dimensões para além da sustentabilidade financeira.

Caixa 1. Segurança Social vs. CGA: cuidados a ter na análise da sustentabilidade do sistema de pensões português

Em termos práticos, e de forma a incorporar o critério de sustentabilidade na avaliação de um determinado sistema de pensões, num diagnóstico da situação atual deve distinguir-se o que é despesa social com pensões, financiada por contribuições, do que é despesa social financiada por impostos gerais.

Para além de diferenciar o financiamento da despesa importa desagregá-la por subsistemas, apresentando sempre em separado os valores que se referem à Caixa Geral de Aposentações (CGA) e os que se referem à Segurança Social, de forma transparente e inequívoca.

Todavia, no caso concreto da CGA, tratando-se de um sistema já encerrado a novos subscritores, não relevará para a sustentabilidade do atual sistema contributivo. Isto é – contrariamente a uma prática que tem por vezes sido empregue – os encargos projetados com este sistema têm de ser separados da despesa com pensões do Regime Geral da Segurança Social.

O tratamento da “herança social” da CGA é naturalmente muito importante do ponto de vista das finanças públicas e merece por isso uma análise adequada. Misturá-la com o funcionamento do sistema contributivo vigente e os seus encargos futuros envia os resultados e naturalmente contribui para uma perceção distorcida, por um lado, do custo correspondente a essa herança e,

por outro, dos desafios enfrentados pelo sistema público de pensões atual – potenciando, no primeiro caso, a sua subvalorização e, no segundo, a sua sobrevalorização.

Acresce que projeções com uma especificação detalhada do sistema português deverão também clarificar o que seria a aplicação plena das regras atualmente em vigor a todos os pensionistas (atuais e futuros). Deste modo, a comparação dos resultados poderia permitir não só concluir de forma sustentada sobre a consistência atuarial do sistema atual, mas também perceber qual a componente dos encargos assumidos poderia ou deveria ter sido evitada se as medidas introduzidas em 2007 tivessem sido aplicadas logo em 2000, por exemplo, e/ou a legislação não tivesse procurado salvaguardar, antes de mais, os compromissos já existentes, os chamados ‘direitos adquiridos’, especialmente no período da “troika”.

Esclarecido o âmbito e alguns princípios da análise, importa – sem prejuízo de uma visão de conjunto – tentar operacionalizar o conceito de sustentabilidade, definindo indicadores objetivos para a mensurar. O mais comumente utilizado na literatura e também na argumentação sobre a (in)sustentabilidade dos sistemas de pensões em repartição (“Pay as you go” – PAYG) é o conceito de “dívida pública implícita em pensões” (*implicit pension debt*), há muito utilizado com relevância (vd. Holzmann et al, 2004 para uma síntese).

1.1. Dívida implícita

Por dívida implícita entende-se, normalmente, o valor atual dos direitos teoricamente constituídos, a ser pagos quer a subscritores já reformados (pensionistas) quer a subscritores ainda no ativo³, no âmbito de um sistema de pensões. Pretende-se assim apresentar uma medida elegante e comparável da dimensão dos compromissos com pensões, alegadamente já assumidos pelo Estado.

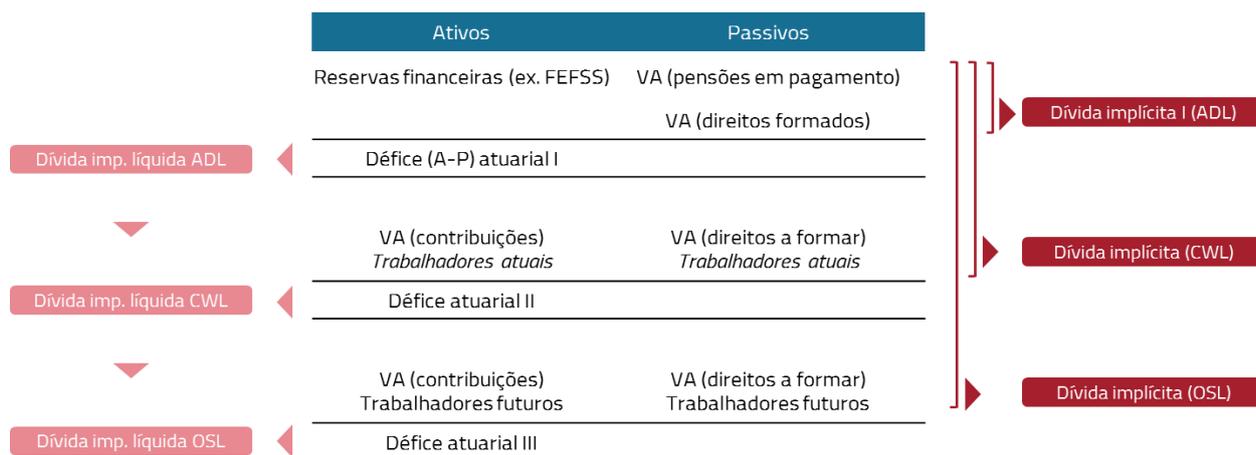
Na contabilização destes “passivos” importa distinguir três categorias (Holzmann et al, 2004):

- i) *Passivos já assumidos (accrued to date liabilities – ADL)*, i.e. os direitos dos pensionistas atuais mais os direitos associados a contribuições já feitas pelos ativos;
- ii) *Passivos a assumir com os subscritores atuais (current workers and pensioners’ liabilities – CWL)*, que acrescenta à anterior os direitos associados às contribuições futuras (projetadas) dos subscritores atuais; e
- iii) *Open-system liabilities (OSL)*, que acrescenta à anterior os direitos associados às contribuições futuras das gerações seguintes, cujos membros ainda não são subscritores do sistema.

Seguindo esta metodologia, a estes “passivos” devem contrapor-se os “ativos”, como as reservas financeiras do sistema (ADL), as contribuições futuras dos atuais subscritores (CWL) e, além destes, dos futuros (OSL), obtendo-se assim os “défices atuariais”, e, se for o caso, como estimativa do “défice atuarial total” ou *open-system net liabilities (OSNL)*, segundo autores como Holzmann, entre outros.

³ Aproveitando a formulação de Gouveia e Sarmiento (2002): “A dívida implícita pode ser interpretada como o custo de fechar o sistema agora e pagar todos os direitos já acumulados aos subscritores e pensionistas.”

Figura 1. Relação entre as diferentes definições de dívida implícita⁴



Nota: VA = valor atual.

Fonte: Adaptado de Holzmann et al (2004)

Quanto ao que na figura surge como *défi ce atuarial III* – associado às *open-system liabilities* –, e que é, na realidade, o mais próximo do utilizado em estudos recentes, cremos que o conceito utilizado apresenta algumas desvantagens numa utilização comum e simplificada no debate público. Desde logo por se chamar “dívida” não a um passivo (ainda que contingente), ou seja, a uma obrigação previsível de pagamento futuro, mas antes a uma soma de défi ces futuros projetados. Isto complica quer a interpretação da “dívida”, quer a sua operacionalização.

Mas, mais importante, está-se a falar não de compromissos a que se terá de fazer face, mas de uma previsão de desequilíbrios a “resolver”, tomando como dado o nível de contribuições à partida e, bem assim, dos compromissos a assumir no futuro. O valor resulta de uma dupla projeção (compromissos e receitas), tendo como pressuposto que não há qualquer outra fonte de fundos além das contribuições explícitas previstas. A dívida implícita bruta implica também, claro, a projeção (atuarial) daquelas obrigações, mas esta levanta menos problemas conceptuais e práticos.

Note-se que uma das principais utilizações do conceito de dívida implícita tem a ver com a possibilidade de a comparar (e eventualmente *adicionar* para efeitos de avaliação da sustentabilidade das finanças públicas) com a dívida “explícita”, i.e., a dívida pública convencional, o que seria bastante erróneo utilizando este conceito original. Por absurdo, nesse caso o cálculo internamente coerente da dívida pública basear-se-ia em previsões de muito longo prazo para o défi ce público, assumindo como constante o nível global de fiscalidade.

Mais, como referem Kaier e Müller (2015), a partir de 2017 passará a ser obrigatória a inclusão de alguma medida de passivo associado às pensões públicas nas contas nacionais (setor Estado, com o correspondente ativo no setor das famílias), e as orientações do Eurostat e BCE (2011) recomendam que, para esse efeito, seja utilizada a dívida ADL bruta.

Não significa isto que o conceito de dívida implícita líquida ou “défi ce atuarial” total (também designado por OSNL – *open-system net liabilities*) não tenha utilidade. É relevante sobretudo como um “indicador de sustentabilidade” do sistema. Mas deve ser utilizado de uma forma que claramente identifique a que se refere, para poder ser corretamente interpretado. E

⁴ Note-se que os *défi ces atuariais* indicados não têm correspondência direta com o(s) saldo(s) do sistema previdencial, projeções dos seus valores futuros, ou qualquer combinação dos mesmos. No Anexo 1 explica-se, no quadro do modelo de gerações sobrepostas típico, a que se refere cada uma destas medidas de défi ce atuarial.

convém notar que num sistema não-fundado, em repartição, não se pode assumir que só um valor de zero ou superior para esse indicador represente uma situação sustentável. Retomando o esquema anterior, a dívida líquida associada a ADL corresponde ao montante que as contribuições atuais dos trabalhadores terão de “cobrir”. Este, por sua vez, “falta” para pagar as pensões seguintes, e daí o “défice atuarial”. Mas num sistema de repartição a lógica de funcionamento é mesmo essa. Poder-se-ia pensar, num sistema sempre equilibrado, que esse montante corresponderia ao “*free lunch*” de que beneficia a primeira geração pensionista.

Uma forma alternativa de leitura de insustentabilidade, utilizando a dívida implícita líquida, seria a presença de um crescimento substancial do valor da dívida implícita líquida OSL ao longo de um determinado período ou de uma diferença substancial face ao valor da ADL.

2. Adequação

É essencialmente através da taxa de substituição líquida que se poderá construir um indicador rigoroso de generosidade dos diversos sistemas, sendo ainda de realçar a importância que detém a consideração dos diferentes parâmetros fiscais e parafiscais. Esta taxa representa o valor percentual que resulta do rácio entre a prestação de substituição do rendimento (i.e., a pensão) e o salário de referência, líquido de imposto sobre o rendimento e de contribuições sociais.

A variabilidade das taxas de substituição, sobretudo entre diferentes grupos etários (e logo, coortes), tem sido um aspeto negligenciado. No caso português, por exemplo, a tendência é que sejam decrescentes, isto é, os mais jovens terão taxas inferiores, em virtude da aplicação das novas regras que foram sendo introduzidas nas diferentes reformas do sistema⁵.

Assim, uma análise correta da adequação das pensões no caso português, sobretudo na interpretação de taxas de substituição projetadas, deverá ter em conta a lógica do fator de sustentabilidade, e por isso isolar este efeito e explicitar de que forma afeta a idade de reforma, sobretudo sabendo que as projeções de longo prazo conhecidas apontam para uma forte diminuição das taxas de substituição. Esta tendência pode, todavia, ser “anulada” pelo prolongamento da vida ativa e consequente adiamento da reforma.

Recorde-se que o que se pretendia com a introdução do fator de sustentabilidade (em 2008) era que um trabalhador com carreira contributiva completa pudesse optar, numa perspetiva actuarialmente equilibrada, entre adiar a reforma ou aceitar uma redução da pensão, em função do aumento da esperança de vida. Deste ponto de vista, a redução do montante associado ao fator de sustentabilidade nem pode ser vista como um ‘corte’.

Assim, visto de outro ângulo, mantém-se a mesma proporção entre tempo de vida ativa e tempo de direito ao ‘descanso’. Neste caso, um nível de adequação (medido através da taxa de substituição) mais baixo pode resultar de uma opção do pensionista, de valorizar mais o lazer do que o rendimento (e não de uma insuficiência do sistema), optando por não adiar a idade de reforma para a poder gozar por mais tempo, ainda que com uma pensão mais baixa. Isto não significa, porém, que não seja necessário analisar os impactos sobre a adequação, nem que não existam riscos associados, como os que decorrem do reforço da lógica atuarial dos benefícios (ex. carreiras contributivas mais longas para assegurar pensão completa).

No âmbito de uma análise da adequação consideram-se também, usualmente, dimensões relativas ao risco de pobreza (vd., por exemplo, OCDE, 2015). Neste caso, importará destringir – embora tal se apresente tecnicamente exigente – os efeitos resultantes de eventuais problemas do sistema contributivo ou de medidas de reforma, imputáveis a outras políticas sociais ou a desenvolvimentos macroeconómicos com origens diversas. Isto é, que os efeitos não resultem de: insuficiente cobertura pelo modelo de prestações familiares de encargos com menores e/ou idosos a cargo, doença, deficiência; lacunas na cobertura de outras eventualidades (prazos de garantia – subsídio de desemprego, invalidez, sobrevivência); taxas de substituição das outras prestações sociais demasiado baixas; baixo poder aquisitivo.

⁵ Para uma análise mais detalhada sobre este assunto, ver IPP *policy paper* 11, o qual constitui parte integrante da série de publicações IPP no âmbito do projeto *Um sistema de pensões para o futuro*.

Todavia, note-se que as situações elencadas, que constituem indiscutivelmente riscos de pobreza, assentam na relação laboral (contrato-salário) que, por sua vez, depende de as respetivas economias criarem emprego para ‘todos’, estável e remunerado de forma a permitir um rendimento familiar adequado. Ou seja, o maior risco de pobreza é antes de mais a evolução da situação relativa ao emprego, com o desemprego a crescer, a par de novas formas de trabalho não conformes com a tradicional relação laboral e por isso mais suscetíveis aos riscos sociais clássicos de perda de rendimento.

Concluindo, qualquer projeção sobre a proteção social assegurada pelo sistema de pensões dependerá antes de mais de estimar e explicitar os respetivos parâmetros relativos ao mercado de trabalho, pelo menos no que concerne ao emprego/desemprego e evolução dos salários, até porque os parâmetros que dizem respeito ao sistema de pensões, tal como se procurou explicar, são conhecidos e numa análise comparativa estão em linha com os países mais desenvolvidos (OCDE, 2015). E como recomenda Elsa Fornero (aquando dos seus contributos para o Projeto “*Um sistema de pensões para o futuro*”) há que procurar adequar as propostas de política nas pensões a uma resposta integrada e coerente aos problemas no mercado de trabalho.

Dito isto, uma análise completa deverá incorporar outras considerações (vd. Grech, 2013), visto que em 2060 as condições de vida dos pensionistas serão ser diferentes das atuais. Para além da utilização de outros indicadores, como o rendimento disponível, serão de considerar novas variáveis que já hoje ganham relevância, como seja a posse (ou não) de habitação própria, e até da existência de mecanismos de rendimento complementar, como já acontece por exemplo em Espanha, em que o sistema bancário já oferece produtos de complemento de pensão. Disso exemplo é o caso das ‘hipotecas inversas’: a hipoteca de uma propriedade em troca de um rendimento mensal por um prazo definido, 20 anos por exemplo, concretizando-se a alienação do imóvel a favor do banco findo esse período ou na ocorrência de morte mantendo, no entanto, o direito de usufruto.

3. Equidade

O conceito de equidade, seguindo Rawls (1971), emerge na economia pública e do bem-estar⁶ como um dos critérios fundamentais para a fundamentação normativa da hierarquização das preferências entre diferentes estados sociais. Em termos simples, a definição de maximização do bem-estar social (coletivo) passa por promover o bem-estar individual dos diferentes indivíduos segundo prioridades que obedeceriam a determinados princípios de justiça.

Esta premissa foi determinante na formulação da teoria económica da desigualdade (Atkinson e seguidores) e na fundamentação das políticas públicas que assim dão prioridade a assegurar a uma conceção “positiva” de liberdade (no sentido de Berlin⁷). Para isso, os recursos de uma sociedade devem ser orientados por forma a satisfazerem em primeiro lugar os indivíduos que estiverem na base da distribuição desses recursos. Foi graças a esta premissa que se estabeleceu o sentido de equidade enquanto “justiça” (*fairness*), que constitui a premissa que fundamenta tanto a fiscalidade progressiva (taxas de imposto crescentes à medida que os rendimentos aumentam) como a existência de políticas sociais seletivas para os grupos mais desfavorecidos e/ou majorações das prestações sociais para os rendimentos mais baixos, ao invés de um critério de justiça associado à igualdade proporcional (mesma taxa de imposto ou benefício para todos).

Importa ainda fazer a distinção (sobretudo na análise de impactos de políticas) entre equidade *vertical*, a que nos temos referido, e equidade *horizontal*, mais relacionada com um princípio de igualdade de tratamento entre indivíduos em situações “eticamente semelhantes”.

A primeira está fundamentalmente ligada à igualdade na distribuição dos recursos (pese embora surja também aqui uma conceção diferente de igualdade de oportunidades). Quando se aplica aos indivíduos contemporâneos de uma determinada economia, analisa-se essencialmente as desigualdades de rendimento e riqueza, sendo a análise normativa sobre estas uma discussão de *justiça distributiva*. Da referida discussão teórica⁸ decorrem tipicamente justificações éticas para a indesejabilidade das desigualdades, embora estas tenham vindo a ser parcialmente contestadas. Saliente-se ainda que, sobretudo quando se trata das camadas mais desfavorecidas, desta discussão resulta a necessidade de olhar não só para a distribuição global do rendimento ou riqueza, mas também para dimensões que a transvasam (ex. o acesso a bens primários).

Em qualquer caso, é bem aceite, dada alguma evidência empírica (ver Ostry et al., 2014, para uma síntese), que na ótica macroeconómica um certo excesso de desigualdades de rendimento e riqueza tem efeitos contrários ao crescimento. Além disto, independentemente dos seus fundamentos éticos, a necessidade de políticas redistributivas, norteadas por uma noção de melhoria da equidade vertical, resulta também, em democracias liberais, das preferências dos cidadãos em cada momento sobre o nível desejável de correção das desigualdades e diminuição da pobreza. Porém uma sociedade não é estática nem composta por um grupo fechado e bem definido de indivíduos. Antes, é fundamentalmente diacrónica: construída a partir de um fluxo contínuo de indivíduos que nascem e morrem, constituindo

⁶ Vd. por exemplo Pereira et al. (2016) para uma introdução ao tópico, ou Coleman (2008) para uma síntese da principal literatura mais teórica.

⁷ Ver Carter (2016) para uma síntese.

⁸ Ver Sen (2008) e Tungodden (2008), para uma síntese.

diferentes gerações. As diferenças entre esses diferentes grupos que concorrem em diferentes tempos para a vida em sociedade levantam também importantes questões éticas, surgindo assim a necessidade de pensar em termos de *justiça entre as gerações*.

Tratar-se-á de ambas estas perspectivas, mas, quanto ao sistema de pensões, importa antes concretizar um princípio geral. É necessário distinguir a repartição da riqueza e a do rendimento e, neste último, entre rendimentos do trabalho e outros. Isto tem implicações quer sincrónicas, quer diacrónicas. Veja-se que, num qualquer ano, a diferença entre as distribuições do rendimento de pensões da geração reformada e salários da geração ativa pode ser muito diferente do que acontece se se tiver em conta também outros rendimentos próprios, o valor dos serviços de bens próprios (ex. renda de casa implícita pela posse de habitação própria) e rendimentos do trabalho prestado por pensionistas.

O que deve estar em apreciação é, pois, a contribuição da pensão para a construção da capacidade económica dos indivíduos e famílias e a justiça das diferenças intra e intergeracionais nessa contribuição, o que remete para o domínio normativo.

3.1. Equidade vertical: justiça distributiva

No que diz respeito ao sistema de pensões, a análise da equidade em termos de justiça distributiva está essencialmente relacionada com as desigualdades na distribuição do rendimento. Por sua vez, estas desigualdades têm consequências ao nível do risco de pobreza e privação material que não deverão ser simplesmente relegadas para a esfera das políticas redistributivas, i.e., o regime não contributivo, sem considerar as suas causas a montante (salários) e a jusante. A jusante referimo-nos às regras de cálculo, que nalguns casos levam a situação de taxas de substituição regressivas (Rosner 2003, Lindert 2004) – ou seja, pensões proporcionalmente mais baixas para os que detêm registo salarial mais baixo do que para os salários médios ou mais elevados.

Neste sentido, importa partir de uma noção clara da “função de transformação” envolvida no sistema, desde o salário até à pensão, para se localizar adequadamente os efeitos imputáveis à conceção e ao funcionamento do sistema. As contribuições são aplicadas ao salário bruto (normalmente a uma taxa fixa ou proporcional), providenciando depois o sistema uma pensão de acordo ou com uma fórmula teórica (repartição) ou com os resultados da capitalização das contribuições, a qual é taxada em sede de imposto sobre o rendimento. Isto significa que o sistema, em tese, reproduziria exatamente o perfil das desigualdades antes de impostos, que depois será alisado *ex post*, via tributação do rendimento, no momento da reforma.

O sistema seria, neste caso, totalmente neutro do ponto de vista da distribuição do rendimento (para uma determinada geração). Porém, na prática, o sistema poderá ‘internamente’ alterar o perfil das desigualdades (para mais⁹ ou menos), fruto das regras de consideração dos salários de referência, valorização ou não dos últimos anos, incluindo eventuais elementos de progressividade introduzidos como opção de política.

De qualquer modo, é sobre esta dimensão que a análise deve incidir, destringendo claramente os efeitos do funcionamento do sistema sobre a distribuição do rendimento de pensões da distribuição salarial *ex ante*, por um lado, e das pensões *ex post*, por outro, sem

⁹ Alguma literatura (vd. Lindert 2004) sugere que é possível uma situação em que os salários mais elevados tendem a ser beneficiados (“Robin-hood paradox”).

esquecer o efeito da tributação em ambos¹⁰, razão pela qual uma análise rigorosa deve sempre que possível incidir sobre os montantes líquidos (Castles e Obinger, 2008).

Neste âmbito, importa reconhecer que com as reformas recentes (2002 e 2007) têm vindo a ser implementadas medidas no sentido de melhorar o impacto redistributivo do sistema, reduzindo algumas aparentes iniquidades, por exemplo a consideração do salário médio de toda a carreira, por oposição à consideração do salário de saída, ou de uniformização da fórmula de cálculo (taxa de formação/substituição da pensão) entre trabalhadores do sector privado e público (CGA), ainda que de forma gradual (Carolo, 2015).

Importa, por fim, ter em conta que existem outras regras, com importantes implicações ao nível da equidade. Um exemplo elucidativo é o impacto do fator de sustentabilidade, porque este não é igual para todos. É conhecida a correlação positiva entre rendimento e esperança de vida (e.g. Cabral, 2003). Neste sentido, as camadas de rendimento mais elevado tendem a ser beneficiadas: poderão esperar receber durante mais tempo a pensão (face aos mais desfavorecidos), logo o valor esperado dos benefícios recebidos pelo sistema é superior, o que implica maior despesa com pensões, que neste caso, ao contrário dos salários, não é compensada por contribuições superiores ou carreiras mais longas. Isto constitui, assim, um efeito de regressividade (Rosner, 2003), cujo impacto poderá mesmo mais do que compensar a ligeira progressividade da fórmula de cálculo por via das taxas de formação das pensões degressivas introduzidas em 2002 (Carolo, 2015).

Também relevante é a “possibilidade” de emprego após a idade de reforma ou a partir de certa idade (66 anos). A criação e promoção de modalidades de “reforma flexível” tem ganho cada vez mais tração como opção de política a considerar na reforma dos sistemas de pensões (vd. p. ex. OCDE, 2017). Contudo, nem todos terão as mesmas oportunidades de prolongar a vida ativa, levantando-se assim potenciais problemas adicionais de equidade. Tendo em conta a relação entre nível de salários, nível de qualificações, e desemprego (sobretudo, num contexto de elevado desemprego estrutural de pessoas com 45 ou mais anos) será de esperar que os trabalhadores com salários mais baixos, empregos menos qualificados e fisiologicamente mais exigentes, tenham menos oportunidades de prolongar a vida ativa (mesmo em tempo parcial). Na prática, para esses trabalhadores a “reforma flexível” não será tão viável como forma de poderem vir a compensar a penalização no montante da sua pensão induzida por via do fator de sustentabilidade.

3.2. Equidade horizontal: diferenças entre regimes (institucionais)

Em princípio, é de esperar que, cada vez mais, a discussão em torno das desigualdades se faça sentir na discussão sobre pensões, isto é, que surjam questões de relevo em termos de equidade intra-geracional/horizontal. Para além das já referidas, em muitos países, por influência histórica e/ou instituições políticas ineficientes (ou até *extrativas*¹¹) existem regras especiais, exceções etc., sendo a mais relevante a separação entre o sistema dos funcionários públicos do sistema dos trabalhadores do sector privado, além de outros subsistemas especiais para militares, políticos, etc.

¹⁰ Argumentar-se-á que a tributação progressiva do rendimento será mais eficaz do que quaisquer elementos de progressividade introduzidos no sistema contributivo de pensões.

¹¹ No sentido de Acemoglu (2012).

Esta questão é da maior relevância: na literatura comparativa dos regimes europeus, o *cluster* dos países do Sul da Europa (Ferrera, 1996) destaca-se particularmente neste aspeto, que por sua vez contribui para a explicação do padrão redistributivo: maior despesa com pensões em proporção do total dos benefícios sociais, menor eficácia no combate à pobreza e maiores desigualdades – já que o próprio sistema acaba por gerar dualidades na concretização da proteção social, que se traduzem em diferentes coberturas e montantes dos benefícios, não em função do risco ou necessidade, mas sim do *status* profissional.

O caso típico dos regimes especiais para políticos e funcionários públicos, pode ainda ser agravado por eventuais disparidades entre as condições típicas dos vínculos de trabalho privado e público (extra-salariais, como maior segurança e previsibilidade, melhores *fringe benefits*, diferentes horários e férias, etc.). Em qualquer caso, a configuração das regras de acesso e cálculo de benefícios de cada subsistema pode ter impactos distributivos, seja em função dos diferentes salários e categorias profissionais, seja em função do vínculo laboral ser enquadrado no sector público ou privado.

3.3. Justiça intergeracional

O conceito de equidade intergeracional, ou *justiça entre as gerações*, pode definir-se de uma forma simples como a formulação de princípios de justiça entre gerações passadas, presentes e futuras, *maxime* não-contemporâneas.

Os potenciais conflitos ou desigualdades entre gerações colocam-se em diversas áreas, mas destacam-se normalmente, por um lado, as questões ambientais ou da utilização dos recursos naturais e, por outro, algumas de ordem económica-orçamental, como a dívida pública, a construção de infraestruturas duradouras e os compromissos com o pagamento das pensões. A discussão de princípios de justiça intergeracional tem já uma longa tradição¹², mas também aqui o trabalho de Rawls (1971) foi determinante para a construção de uma teoria da justiça *entre as gerações*¹³.

Nesta análise, a mais relevante “unidade de conta” é a *coorte* – o conjunto das pessoas nascidas num determinado período. Assim, os custos e benefícios têm de ser comparados entre *coortes* ao longo de todo o seu ciclo de vida, o que levanta vários desafios metodológicos e operacionais. Naturalmente, as *coortes* coexistem em simultâneo, em diferentes momentos da vida de cada, sendo difícil destrinçar exatamente os efeitos sobre o ciclo de vida total: qualquer análise tem de fazer sempre uma aproximação – por exemplo *baby-boomers* vs. *millennials* em vez de “nascidos em 1963 vs. 1993”.

É assim falaciosa e, por isso, infértil a dramatização do debate em torno de uma dicotomia “velhos contra novos”, sendo relevante e desejável comparar as situações das sucessivas gerações, considerando todo o ciclo de vida respetivo. Já há várias contribuições para este debate, desde o final dos anos 80, que têm vindo a incorporar estes conceitos (vd. por exemplo Mendes, 1992).

O sistema de repartição é teoricamente melhor para a gestão e promoção da equidade intergeracional no sistema (Schokkaert e van Parijs, 2003), designadamente pela possibilidade que oferece em partilhar os riscos demográficos e económicos entre diferentes gerações ou

¹² Thomas Jefferson defendia numa carta a Madison em 1796 que “a Terra pertence em *usufruto* aos vivos”.

¹³ O leitor interessado encontrará nos trabalhos de Axel Gosseries (2015) um bom ponto de partida para aprofundar estes tópicos.

coortes. Imaginemos, por exemplo, um sistema de capitalização pura em que as pensões resultam estritamente da acumulação das contribuições e do respetivo rendimento financeiro: cada *coorte* beneficia (ou é prejudicada) exclusivamente pelo crescimento económico no seu tempo de acumulação (contribuições e juros) e de reforma (juros). A *coorte* seguinte, se experimentar níveis de dinamismo económico bastante inferiores, terá sempre um nível de vida inferior na mesma medida. O esquema de repartição permite que haja alguma partilha da “sorte” entre gerações, através quer das contribuições quer dos benefícios, que podem ser ajustados à evolução da produtividade ao longo do tempo – e da mesma forma, às dinâmicas demográficas. Não sendo impossível do ponto de vista técnico, considera-se muito menos praticável introduzir mecanismos deste género em sistemas de capitalização privada.

A regra de Musgrave (1986) oferece um indicador relativamente simples para uma distribuição homogénea entre gerações dos custos e benefícios nos sistemas de pensões. Serve como um referencial de justiça de que os sistemas poderão procurar aproximar-se. Satisfaz esta regra um sistema tal que o rácio de benefício – o quociente entre o rendimento total dos pensionistas e o dos trabalhadores, ou visto de outro modo, a parte da produção na economia que é atribuída a cada um dos grupos num determinado período – se mantém constante ao longo do tempo.

Simplificando, pode ser visto como uma solução intermédia – e por isso ideal em termos de distribuição intergeracional – entre um sistema de contribuição definida puro e um sistema de benefício definido puro (portanto um sistema misto). No primeiro caso, os custos ou benefícios de um choque em determinado momento recaem exclusivamente sobre os pensionistas, e no segundo caso recaem exclusivamente sobre os trabalhadores. Limitam, portanto, o impacto de um choque positivo ou negativo a uma só geração.

Num sistema que segue a regra de Musgrave, há lugar ao aumento/redução das contribuições e vice-versa no caso das pensões, de forma a garantir a manutenção daquele rácio (convencionou-se assim denominar estes sistemas como de posição relativa fixa). Isto asseguraria *a priori* que os custos ou benefícios dos ‘choques’ de produtividade, natalidade, esperança de vida, etc. seriam distribuídos por várias gerações – em cada momento, entre pensionistas e reformados.

No entanto, é possível que num sistema de repartição seja social e politicamente inviável introduzir um mecanismo que siga esta regra, dada a evolução dos parâmetros posteriores à implementação do sistema. As próprias expectativas das gerações mais “novas”, numa leitura mais imediata, não serão de uma proporção de benefícios idêntica às atuais, se as regras estão a mudar no sentido de recalibrar benefícios em função da nova realidade económica e demográfica.

Em análises futuras, convirá destrinçar os efeitos associados às duas fontes de pressão demográfica diferenciadas: por um lado, a baixa fecundidade, por outro, o aumento da esperança média de vida, sendo sobretudo, mas não só, o primeiro a contribuir para a evolução negativa do rácio de suporte (contribuintes/pensionistas). E se no primeiro caso uma análise de justiça é mais complexa – sendo mais difícil assacar a responsabilidade pela evolução económica a uma ou outra geração –, no segundo esta revela-se mais simples, o que talvez tenha contribuído para a situação já ter sido, pelo menos parcialmente, melhorada através da introdução do fator de sustentabilidade.

O fator de sustentabilidade contribui para uma adequada distribuição dos custos sociais associados ao aumento da esperança de vida, impondo custos crescentes a cada geração na medida da evolução da sua própria longevidade média. A alternativa, em que os ativos “suportariam” os encargos decorrentes do aumento da esperança média de vida dos pensionistas contemporâneos, significaria que aqueles custos seriam sucessivamente “atirados” para as gerações seguintes, que suportariam de forma crescente o maior período de pagamento de pensões usufruído pelas gerações anteriores.

Apesar de tudo isto, importa “voltar à base” e colocar em perspetiva esta problemática, enquadrando o sistema de pensões no quadro mais vasto da justiça intergeracional. Primeiro, como explica Gosseries (2015), analisar uma determinada situação nestes termos implica tentar perceber o legado completo deixado por uma geração às seguintes, em todas as suas vertentes. Um benefício líquido de uma geração numa dimensão pode ser compensado por um custo noutra. Por exemplo, uma geração beneficiar de pensões mais generosas à custa de maiores custos ou menores benefícios da seguinte pode ou não ter sido compensado por um maior investimento em investigação científica feito pela primeira cujos benefícios seriam recolhidos principalmente pela segunda.

Qualquer análise deste tipo levanta problemas metodológicos, e mesmo teóricos, complexos e, em boa medida, por resolver. É, porém, inequívoco que devem ser distinguidas duas dimensões: i) a análise da ‘equidade’ enquanto proporcionalidade do nível de contribuição/benefício das diferentes *coortes*; ii) e a análise dessa mesma proporção sob uma perspetiva normativa de equidade, isto é, se é ou não justa em função das escolhas normativas da sociedade.

Todavia, isto não deve ser tomado como uma razão para ignorar estas dimensões, mas antes um guia para as considerar no âmbito da análise. Têm existido vários esforços no sentido de, ainda que com diversas aproximações, procurar chegar a medidas abrangentes de justiça intergeracional, e que por isso mesmo os novos estudos sobre pensões não deverão ignorar.

Existem várias possibilidades, como a contabilidade geracional ou índices compósitos¹⁴. Note-se que a análise deve idealmente combinar os diversos planos em que se colocam questões de equidade entre as gerações. Em concreto, se do conjunto das dimensões “extra-pensões” resultar uma situação que favorece uma determinada geração, uma situação localmente injusta no sistema de pensões poderia ser até positiva no sentido de contribuir para maior justiça entre as gerações no cômputo geral, ou vice-versa.

¹⁴ Vd. Vanhuyse (2013) para um exemplo recente. Em Portugal foi recentemente publicado um volume com ampla discussão conceptual sobre o tema (Silva e Ribeiro (coord.), 2017).

Também exemplos são outros índices numa ótica de sustentabilidade, construídos a partir de vários indicadores diferentes – e.g. o desenvolvido pela Allianz, 2015, ou também os utilizados pela Comissão Europeia, neste caso para a dívida pública.

4. Considerações finais

A aplicação detalhada dos critérios de sustentabilidade, adequação e equidade aos estudos e propostas existentes, avaliando em maior detalhe os seus méritos e lacunas, é crucial para uma análise e debate rigorosos e isentos. Quando se fala em sustentabilidade, bem como nos outros conceitos, é preciso especificar ao que nos estamos mesmo a referir e o que estamos efetivamente a analisar, porque como aqui se observou, existem diversas abordagens e vertentes a que se pode associar a terminologia de cada um destes critérios.

Estes três critérios deverão nortear diagnósticos e a apreciação e discussão de propostas de reforma do sistema público de pensões em Portugal. E, por outro lado, sem prejuízo da sua importância, uma análise sobre a sustentabilidade, adequação e equidade dos sistemas de pensões deve ainda considerar três aspetos.

Em primeiro lugar, é essencial distinguir entre as funções do Estado. Uma é a intervenção do Estado através das políticas sociais para procurar corrigir as desigualdades injustas e minorar riscos e situações de pobreza. Outra, distinta, é a gestão pública do sistema de Segurança Social, concebido como um fundo de base corporativa e lógica previdencial.

Existe aqui uma potencial incongruência ao nível do modelo de governação. Por um lado, porque a representação dos *stakeholders* é inexistente (por exemplo, em certos países os sindicatos e outras organizações representativas fazem parte do Conselho de Administração dos fundos de pensões públicos), a não ser em sede de concertação social genérica. Por outro, o Estado, enquanto simultaneamente empregador e gestor da CGA, e gestor da Segurança Social, incorre potencialmente em situações de “conflito de interesses”.

Em segundo lugar, há que ter presente a ideia de que desafios como o do envelhecimento não afetam exclusivamente a Segurança Social. Desde logo, acarretará necessariamente mudanças paradigmáticas na organização da vida social e familiar. E, quanto ao seu impacto financeiro, os encargos decorrentes dos cuidados de saúde, crescentes e cada vez mais prolongados, são mais imprevisíveis do que no pagamento das pensões (caracterizadas por valores fixos, pré-estabelecidos e, pela sua natureza, ajustáveis).

Por fim, nas projeções para o futuro acerca da (in)sustentabilidade do sistema de pensões, é imprescindível separar efeitos das regras atuais e efeitos das regras anteriores. Ou seja, num sistema em que a pensão de cada beneficiário resulta da conjugação de diferentes regras, vigentes em diferentes períodos, qualquer pretensão de reformar o sistema tem que definir *a priori* qual e onde está o problema. Isto para destrinçar os encargos decorrentes dos desafios futuros dos custos de eventuais erros de política do passado (como se argumenta em Cadilhe, 2015), cuja manutenção ao abrigo da proteção dos “direitos adquiridos” (sendo uma decisão política) tem consequências ao nível das três dimensões de análise.

A discussão sobre a sustentabilidade financeira pode ser melhorada do ponto de vista conceptual, dada a complexidade de alguns dos indicadores mais usuais, que aqui revisitámos. E, assim, clarificar as escolhas potencialmente difíceis que os desafios demográficos e económicos colocam à sociedade, permitindo-lhe uma leitura transparente das suas consequências.

Anexo

No contexto de um modelo básico de gerações sobrepostas,¹⁵ em que o tempo é discreto, não há inflação e cada “indivíduo” corresponde a uma geração i e vive apenas em dois períodos, “ativo” em t e “reformado” em $t+1$, seja:

$b_{i,t}$ - pensões auferidas pela geração i em t

$d_{i,t}$ - descontos/contribuições pagas pela geração i em t

a_t - ativos financeiros detidos pelo sistema em t

R_t - taxa de desconto utilizada para atualizar os valores em t ,

DA_t - défice atuarial (dívida implícita líquida) em t

Então as medidas referidas anteriormente correspondem a:

$$DA_{I,t} = b_{i,t} - a_t$$

$$DA_{II,t} = DA_{I,t} - d_{i+1,t} + \frac{b_{i+1,t+1}}{1 + R_t}$$

$$DA_{III,t} = DA_{II,t} - \frac{d_{i+1,t+1}}{1 + R_t} + \sum_{\substack{x=i+1 \\ y=t+2 \\ z=2}}^{\infty} \frac{(b_{x,y} - d_{x+1,y})}{(1 + R_t)^z}$$

Daqui é possível perceber mais claramente o que significam os défices atuariais.

O primeiro (ADL) representa as responsabilidades já assumidas com os atuais pensionistas, que os ativos atuais terão de cobrir.

O segundo (CWL) acrescenta ao défice/excedente que resultar do “ciclo” anterior, as responsabilidades assumidas, e a assumir, com os atuais trabalhadores, que terão de ser asseguradas pela geração seguinte.

O terceiro (OSL) estende a lógica do CWL a todas as gerações vindouras.

¹⁵ Seguimos Acemoglu (2011), Silva (2004), Blanchard e Fischer (1989) que explicam o modelo que resulta dos artigos seminais de Allais (1947), Samuelson (1958) e Diamond (1965).

Referências

- Acemoglu, D. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nova Iorque: Crown Business.
- Acemoglu, D. (2011). *Economic growth: lecture 8, overlapping generations*. Mimeo MIT.
- Allais, M. (1947). *Economie et interet*. Paris: Imprimerie Nationale, 1947.
- Blanchard, O. e Fischer, S. (1989). *Lectures on Macroeconomics*. Cambridge: MIT Press.
- Cabral, M. (2003). *Tendências actuais da sociedade portuguesa*. In Cabral, M. (eds.) *Portugal Hoje. Tendências actuais da sociedade portuguesa*, pp. 77-92. Cascais: Câmara Municipal de Cascais.
- Cadilhe, M. (2015). *A Constituição, a adequação e as pensões*. Cadernos de Economia, Ordem dos Economistas, n.º111, 2015.
- Carolo, D. (2015). *Despesa e redistribuição na Segurança Social em Portugal: análise da Reforma de 2007*. Tese de doutoramento em Ciências Sociais, na especialidade de Sociologia Política. Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.
- Carter (2016). *Positive and Negative Liberty*. In Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2016/entries/liberty-positive-negative/>
- Castles, F. e Obinger, H. (2008). *Worlds, Families, Regimes: Country Clusters in European and OECD Area Public Policy*. *West European Politics*, Vol. 31, Issue 1-2.
- Coleman, J. (2008). *Equality*. In Durlauf, S. N. e Blume, L. E. (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2.^a edição. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Diamond, P. (1965). *National debt in a neoclassical growth model*. *The American Economic Review*, Volume 55, Issue 5 (Dec., 1965), 1126-1150.
- Eurostat e Banco Central Europeu (2011). *Technical Compilation Guide for Pension Data in National Accounts*. Eurostat Methodologies & Working papers.
- Ferrera, M. (1996). *The southern model of welfare in social Europe*. *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37.
- Gosseries (2015). *Pensar a justiça entre as gerações*. Coleção Areté. Coimbra: Almedina.
- Gouveia e Sarmiento (2002). *Financiamento das pensões dos funcionários públicos em Portugal: estimativas do impacto de longo prazo nas finanças públicas*. Boletim Económico, junho de 2002, pp. 41-52, Banco de Portugal.
- Grech, A. (2013). *How best to measure pension adequacy*. Mimeo Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Holzmann, R., Palacios, R. e Zviniene, A. (2004). *Implicit pension debt: issues, measurement and scope in international perspective*. Social Protection Discussion Paper Series, No. 0403. Human Development Network. The World Bank.

- Kaier, K. e Müller, C. (2015). *New figures on unfunded public pension entitlements across Europe: concept, results and applications*. *Empirica* 42: 865-895. Nova Iorque: Springer
- Lindert, P. (2004). *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*. In *The Story*, vol. I. New York: Cambridge University Press.
- Mendes, F. (1992). *Retraites et equite intergenerationnelle: une approche contractualiste du système public de pensions portugais*. Tese de doutoramento. Institute D'Etudes Politiques de Paris. Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- Musgrave, R. (1986). *A reappraisal of financing social security*. Public finance in a demographic society, vol. II, pp. 103-122. Wheatsheaf Books, Brighton.
- OCDE (2015). *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2017). *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing, Paris.
- Ostry, J. D., Berg, A. e Tsangarides, C. G. (2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*, IMF Staff Discussion Note 14/02, Fundo Monetário Internacional.
- Pereira, P., Afonso, A., Arcanjo, M. e Santos, J. (2016). *Economia e Finanças Públicas*, 5.^a edição. Coimbra: Escolar Editora.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rosner, P. (2003). *The economics of social policy*. Edward Elgar Publishing.
- Samuelson, P. (1958). *An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money*. *The Journal of Political Economy*, Volume 66, Issue 6 (Dec., 1958), pp 467-482.
- Schokkaert, E. e van Parijs, P. (2003). *Debate on Social Justice and Pension Reform: Social justice and the reform of Europe's pension systems*. *Journal of European Social Policy*, Vol. 13, Issue 3, pp. 245-263.
- Sen, A. (2008). *Justice*. In Durlauf, S. N. e Blume, L. E. (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2.^a edição. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Silva, J. (2004). *Overlapping generations model*. Mimeo Faculdade de Economia Universidade do Porto.
- Ribeiro, G. A. e Silva, J. P. (coord.) (2017). *Justiça entre Gerações – Perspetivas Interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Tungodden, B. (2008). *Justice (new perspectives)*. In Durlauf, S. N. e Blume, L. E. (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2.^a edição. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vanhuysse (2013). *Intergenerational Justice in Aging Societies*. Mimeo, Bertelsmann Stiftung.
- World Commission on Environment and Development [WCED] (1987). *Our common future*. Oxford and New York: Oxford University Press.

Legislação

Lei de Enquadramento Orçamental. Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. Diário da República, 1.ª série – N.º 178 – 11 de setembro de 2015.

IPP *Policy Paper* 12. Maio 2018

ISSN: 2183-9360

Critérios de avaliação dos sistemas de pensões

Autores: Daniel Carolo, Joana Andrade Vicente e Luís Teles Morais

Com o apoio de:



As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do IPP, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados.
Nem o IPP nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida.
Este texto não pode ser citado, reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores.



Rua Miguel Lupi, n.º20, 1249-078 Lisboa, Portugal
+351 213 925 986 info@ipp-jcs.org

ipp-jcs.org

© Institute of Public Policy - Lisbon | Maio 2018 - Todos os direitos reservados