

QUE FUTURO DEIXAMOS ÀS PRÓXIMAS GERAÇÕES?

UM ÍNDICE DE JUSTIÇA INTERGERACIONAL
PARA PORTUGAL

Institute of Public Policy
Thomas Jefferson - Correia da Serra





Equipa do projeto

Coordenação: Paulo Trigo Pereira

Justiça Intergeracional: Axel Gosseries | Manuel Sá Valente

Ambiente e recursos naturais: Paulo Trigo Pereira | Luísa Nobre

Saúde: Aida Isabel Tavares

Mercado de trabalho: Guilherme Ferreira | Paulo Trigo Pereira

Habituação: Romana Xerez | Paula Albuquerque

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

Finanças públicas: Miguel St. Aubyn | Paulo Trigo Pereira

Revisão técnica: Tiago Ricardo

Edição: Rita Fonseca

© 2025, Fundação Calouste Gulbenkian, Institute of Public Policy e autores

Estudo elaborado por:



Apoio de:





Lista de Abreviaturas e Siglas

ADL - Accrued To Date Liabilities

APA – Agência Portuguesa do Ambiente

CAA - Consumo de Ansiolíticos e Antidepressivos

CE – Comissão Europeia

DF - Despesa em Saúde das Famílias

DP - Despesa em Prevenção da Doença

EU-LFS - Labour Force Survey

EU-SILC - European Statistics on Income and Living Conditions

EVN - Esperança de Vida à Nascença

EVS - Esperança de Vida Saudável à Nascença

GEE – Gases com Efeito de Estufa

IJI – Índice de Justiça Intergeracional

INE – Instituto Nacional de Estatística

LULUCF - Land Use, Land-Use Change and Forestry

NEET - Not in Employment, Education or Training

NSNS - Necessidades em Saúde Não Satisfeitas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PNAES - Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior

PNGR - Plano Nacional de Gestão de Resíduos

p.p. – Pontos Percentuais

PRR – Plano de Recuperação e Resiliência

SNS – Serviço Nacional de Saúde

UE – União Europeia

ZIF – Zonas de Intervenção Florestal



Índice

Sumário Executivo	1
1. Introdução	4
2. Índice de Justiça Intergeracional: conceptualização, metodologia e resultados.....	5
2.1 Justiça Intergeracional: Estamos a medir o que realmente importa?	5
2.2 Índice de Justiça Intergeracional: metodologia	9
2.3 Índice de Justiça Intergeracional: resultados agregados.....	13
3. Índice de Justiça Intergeracional: ambiente e recursos naturais.....	14
3.1 A dimensão do ambiente e recursos naturais	14
3.2 Subdimensões.....	15
3.3 Indicadores	15
3.4 Resultados	18
3.5 Políticas públicas e justiça intergeracional.....	19
4. Índice de Justiça Intergeracional: saúde.....	22
4.1 A dimensão da saúde.....	22
4.2 Subdimensões.....	23
4.3 Indicadores	24
4.4 Resultados	25
4.5 Políticas públicas e justiça intergeracional.....	27
5. Índice de Justiça Intergeracional: mercado de trabalho	29
5.1 A dimensão do mercado de trabalho	29
5.2 Subdimensões.....	30
5.3 Indicadores	31
5.4 Resultados	33
5.5 Políticas públicas e justiça intergeracional.....	34
6. Índice de Justiça Intergeracional: habitação.....	36
6.1 A dimensão da habitação.....	36
6.2 Subdimensões.....	37
6.3 Indicadores	38
6.4 Resultados	39
6.5 Políticas públicas e justiça intergeracional.....	41
7. Índice de Justiça Intergeracional: pobreza e condições de vida	45
7.1 As dimensões da pobreza e condições de vida.....	45
7.2 Subdimensões.....	46
7.3 Indicadores	48
7.4 Resultados	49
7.5 Políticas Públicas e Justiça Intergeracional.....	51



8. Índice de Justiça Intergeracional: finanças públicas	53
8.1 A dimensão das finanças públicas.....	53
8.2 Subdimensões.....	53
8.3 Indicadores	54
8.4 Resultados	58
8.5 Políticas públicas e justiça intergeracional.....	59
Conclusões	61
Bibliografia	64

Índice de Figuras

Figura 1 - Subdimensões e indicadores de justiça intergeracional na área do ambiente e recursos naturais.	15
Figura 2 - Subdimensões e indicadores de justiça intergeracional na área da saúde.	24
Figura 3 - Subdimensões e indicadores de justiça intergeracional na área do mercado de trabalho.	30
Figura 4 - Subdimensões e indicadores de justiça intergeracional na área da habitação.	37
Figura 5 - Evolução da política de habitação, 2006-2024.....	41
Figura 6 - Subdimensões e indicadores de justiça intergeracional na área da pobreza e condições de vida.	48
Figura 7 - Evolução das subdimensões de justiça intergeracional na área de pobreza e condições de vida.	50
Figura 8 - Subdimensões e indicadores de justiça intergeracional na área das finanças públicas.	54

Índice de Tabelas

Tabela 1 - O Índice de Justiça Intergeracional agregado e os índices das várias dimensões.	13
Tabela 2 - Evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional na área do ambiente e recursos naturais.	18
Tabela 3 - Evolução dos indicadores normalizados de justiça intergeracional na área da saúde.	25
Tabela 4 - Evolução dos índices nas subdimensões de Justiça Intergeracional na área do mercado de trabalho (2016-2023).	33
Tabela 5 - Evolução dos indicadores normalizados de justiça intergeracional na área da habitação.	39
Tabela 6 - Evolução dos indicadores normalizados de justiça intergeracional na área da pobreza e condições de vida	50
Tabela 7 - Evolução dos indicadores normalizados de justiça intergeracional na área das finanças públicas.	58



Índice de Gráficos

Gráfico 1 - O Índice de Justiça Intergeracional agregado e os índices das várias dimensões.....	2
Gráfico 2 - Evolução dos indicadores normalizados e do índice de justiça intergeracional na área do ambiente e recursos naturais.	19
Gráfico 3 - Evolução dos indicadores normalizados e do índice de justiça intergeracional na área da saúde.....	26
Gráfico 4 - Evolução dos indicadores normalizados e do índice de justiça intergeracional na área do mercado de trabalho.	34
Gráfico 5 - Evolução dos indicadores normalizados e do índice de justiça intergeracional na área da habitação.....	41
Gráfico 6 - Evolução dos indicadores normalizados e do índice de justiça intergeracional na área da pobreza e condições de vida.	51
Gráfico 7 - Evolução dos indicadores normalizados e do índice de justiça intergeracional na área das finanças públicas.....	59



Agradecimentos

Para quê construir e atualizar um Índice de Justiça Intergeracional? No essencial para colocar na agenda pública os potenciais interesses das gerações futuras, focando a atenção quer dos decisores políticos quer da sociedade civil, para indicadores atuais, mas que sinalizam já o equilíbrio ou desequilíbrio entre os níveis de bem-estar de gerações presentes e futuras.

O projeto “Um Índice de Justiça Intergeracional para Portugal” promovido pelo Institute of Public Policy (IPP) e realizado com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) foi lançado publicamente em setembro de 2023 com a divulgação de um estudo. Um agradecimento especial é devido à administração da Fundação, na pessoa do seu Presidente Prof. Doutor António M. Feijó, quer pelo interesse inicial no projeto, quer, dois anos volvidos, pelo desejo de atualização do mesmo com dados mais recentes nesta nova edição de 2025. É com agrado que agradecemos também a Luís Lobo Xavier (FCG), que nos incentivou desde a primeira hora deste projeto. Passados dois anos do lançamento do projeto inicial justifica-se uma atualização dos dados para perceber como evoluíram as principais dimensões da justiça intergeracional analisadas. Foram muitos os participantes no processo de preparação de indicadores, em *workshops* setoriais, a quem mostramos também o nosso reconhecimento, bem como instituições que nos facultaram dados. Em particular, pelo apoio dado quer na dimensão metodológica quer na de investigação, gostaríamos de agradecer a André Lopes, Cordeiro Batista, Mário Valadas, Noémia Goulart e Pedro Oliveira. Obviamente, qualquer erro remanescente é da nossa inteira responsabilidade.

Finalmente uma menção especial a toda a equipa envolvida neste projeto, não apenas aos autores e autoras, mas também em particular ao Tiago Ricardo e à Rita Fonseca, pelo seu papel na revisão técnica e edição.

As opiniões expressas neste estudo vinculam apenas os autores e não o IPP, a Fundação Calouste Gulbenkian ou qualquer outra instituição a que os autores pertençam.

ISEG, novembro de 2025

Paulo Trigo Pereira

Professor Catedrático ISEG e Presidente do IPP



Nota prévia

No anterior Relatório (Pereira et al., 2023) apresentámos a metodologia de construção quer de um novo “Índice de Justiça Intergeracional para Portugal”, quer de seis Índices de Justiça Intergeracional em seis dimensões essenciais. Neste estudo, resumimos as metodologias utilizadas, os indicadores escolhidos e apresentamos os principais resultados. Mantêm-se as dimensões consideradas e a esmagadora maioria dos indicadores utilizados em cada dimensão. Detalhes sobre os indicadores, fórmulas utilizadas, dados de base e fontes poderão ser consultados junto dos respetivos autores e em alguns artigos que serão publicados no primeiro semestre de 2026 em *policy papers* do Institute of Public Policy.

A única exceção é a área das finanças públicas, em que a metodologia usada era mais distinta, quer das utilizadas noutras dimensões no estudo de 2023, quer das atualmente utilizadas em 2025. Na altura usaram-se as contas geracionais e agora utilizam-se indicadores que medem os ativos e sobretudo os passivos financeiros, explícitos ou implícitos, que deixamos às gerações futuras.

De qualquer modo, para se manter a coerência interpretativa, faz-se uma aplicação de todos os indicadores e todas as dimensões em todo o período temporal em que é atualizado o Índice de Justiça Intergeracional, ou seja, o período 2016-2023.



Sumário Executivo

Estamos a ser justos com as próximas gerações? Esta é a questão simples de resposta complexa que justificou um anterior estudo (Pereira et al., 2023) que construiu um Índice de Justiça Intergeracional para Portugal. O objetivo essencial dessa análise, agora atualizada nesta publicação é dar saliência à problemática da justiça intergeracional, muito subestimada nos ciclos políticos que têm uma duração máxima de quatro anos e frequentemente interrompidos antes do fim das legislaturas. Dar saliência a esta temática passa por construir um índice sintético de justiça intergeracional e analisar a sua evolução ao longo do tempo. Isto exige clarificar o que se entende por justiça entre gerações, desenvolver uma metodologia, e identificar as dimensões e os indicadores em que se pode medir essa (in)justiça. Do mesmo modo, exige dar visibilidade e construir alguns indicadores que decisores políticos e organizações da sociedade civil devem acompanhar com atenção para analisar, não apenas se estamos a ser justos com as próximas gerações, mas em que medida as políticas públicas estarão a contribuir para atenuar eventuais injustiças ou, pelo contrário, a promovê-las.

As dimensões consideradas são: o ambiente e recursos naturais, a saúde, o mercado de trabalho, a habitação, a pobreza e condições de vida e, finalmente, as finanças públicas, todas com o mesmo peso no Índice de Justiça Intergeracional agregado. Este índice está normalizado e varia entre zero e um, sendo que variações em direção à unidade, significam uma melhoria relativa das gerações jovens e futuras em relação às coortes que hoje são de meia-idade ou seniores, e uma diminuição para zero significa o oposto. O Índice de Justiça Intergeracional agregado (IJI) é função de Índices de Justiça Intergeracional setoriais em cada uma das dimensões, que por sua vez são função de indicadores a que se dá relevância.

Se no anterior relatório, com dados disponíveis até 2020, havia uma tendência de melhoria da justiça intergeracional em Portugal, o que se observa nos últimos anos, e em particular em 2022 e 2023, é um movimento no sentido contrário. **As coortes mais jovens e as coortes futuras estão a piorar o seu bem-estar relativamente às atualmente mais idosas.** Isso deve-se, como ilustrado no Gráfico 1, sobretudo à dimensão da habitação, que nos últimos três anos tem uma degradação acentuada, e também à saúde, que a partir de 2021 regista igualmente um agravamento significativo. Uma menor queda, mas ainda assim problemática, é indicada pela variação do índice das finanças públicas. Estas quebras não são totalmente compensadas por ligeiras melhorias noutras dimensões que se registam desde o período pandémico (no mercado de trabalho e na pobreza e condições de vida).

Na *habitação*, os indicadores principais que pioraram significativamente nos últimos anos são a acessibilidade, que é medida através de um índice de preço da habitação-rendimento, e a autonomia, medida com um indicador função da percentagem de jovens que habitam em casa dos pais. Em apenas três anos (2020-23) estes indicadores degradaram-se significativamente. Esta é a dimensão que mais se agrava e a principal responsável pela queda do IJI.

Na *saúde*, há dois indicadores que pioram nestes anos, nomeadamente o acesso aos cuidados de saúde (função das necessidades de saúde não satisfeitas e da despesa em saúde das famílias) e o consumo de antidepressivos e ansiolíticos. Estes indicadores são cruciais na queda do índice da saúde.

QUE FUTURO DEIXAMOS ÀS PRÓXIMAS GERAÇÕES?



Na dimensão das *finanças públicas*, são utilizados quatro indicadores para avaliar esta dimensão. Dois são relacionados com a dívida pública: a distância que se está para o objetivo de um peso de 60% do PIB, que melhora, e o esforço ou ritmo de consolidação, que abranda, indicando um maior ónus deixado às gerações futuras. Um outro indicador está associado aos passivos implícitos da segurança social (responsabilidades com pensões) deixados às gerações futuras, que continua uma tendência decrescente desde 2016, indicando um ónus crescente deixado às próximas gerações, o que é coerente com as previsões de uma quebra de nível de vida mais acentuada quando atingirem a idade da reforma em 2060 ou 2070, se não houver alterações no sistema de segurança social. Finalmente, há um indicador de evolução do *stock* de capital que também não favorece as novas gerações. O efeito combinado destes diferentes indicadores traduz-se numa ligeira deterioração do índice agregado na área das finanças públicas.

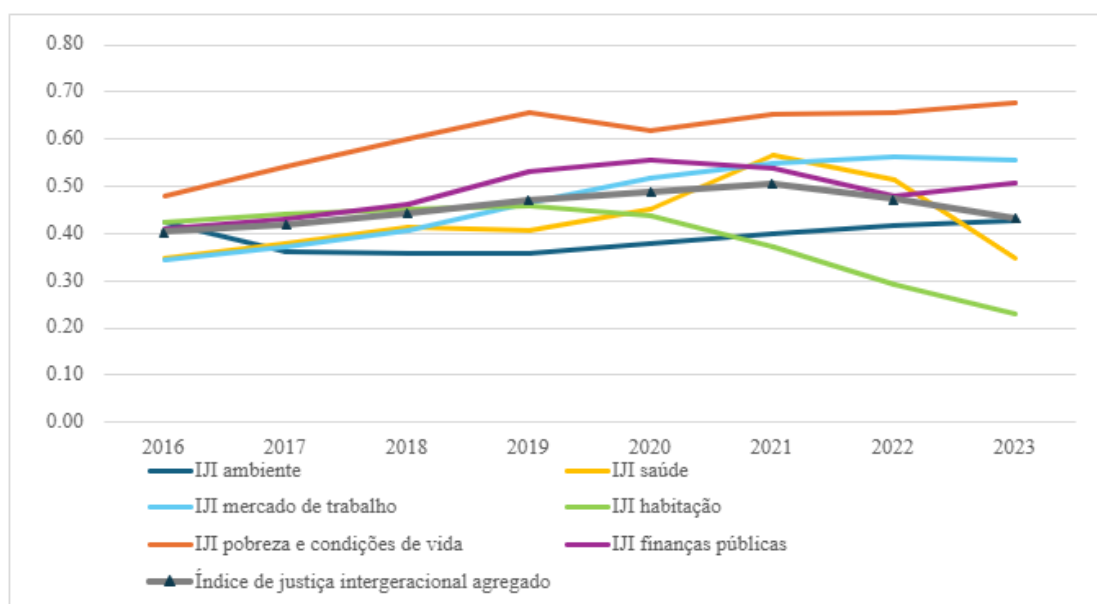


Gráfico 1 - O Índice de Justiça Intergeracional agregado e os índices das várias dimensões.

No *mercado de trabalho*, há indicadores em que não se observam alterações significativas desde 2020 (taxa de desemprego, igualdade de género salarial e capital humano); um indicador que melhorou até à pandemia, mas que piorou a partir daí (emigração); e apenas um indicador que melhorou significativamente (a estabilidade laboral que varia inversamente com a proporção de contratos a termo dos jovens). Em termos agregados, no mercado de trabalho há um progresso em direção a uma maior justiça intergeracional.

Na dimensão de *ambiente e recursos naturais*, há progressos até 2023 em dois indicadores associados às alterações climáticas quer do lado das emissões de gases com efeitos de estufa, quer do efeito sumidouro de carbono das florestas e outros usos do solo. No que concerne à poluição e consumo de água, após um período (2016-20) em que a situação se degradou para as novas gerações, atingiu-se um patamar estável nos últimos anos. Semelhante evolução negativa aconteceu na área da economia circular, em que Portugal, à semelhança da maioria dos países europeus, não tem conseguido atingir as metas a que se comprometeu quer na produção de resíduos *per capita*, quer na taxa de reciclagem. Apesar destas tendências de sentido contrário, observa-se uma ligeira melhoria nesta dimensão do ambiente e recursos naturais.

QUE FUTURO DEIXAMOS ÀS PRÓXIMAS GERAÇÕES?



Finalmente, na dimensão da *pobreza e condições de vida*, em todo o período considerado, (2016-2023) existe uma tendência de melhoria do índice, mas mais acentuada nos anos até à pandemia. Isso resulta sobretudo, da melhoria dos indicadores de incidência da pobreza e também de privação material e social, na sequência de uma redução de ambas.

Quer a abordagem sintética da justiça intergeracional, quer a sua decomposição nas várias dimensões, sugere a necessidade de acompanhar a evolução de indicadores críticos para a avaliação do bem-estar das atuais coortes jovens e aquilo que pode ser projetado para as gerações futuras a partir das tendências atuais. Nesse sentido, é cada vez mais premente a consideração dos efeitos previsíveis das políticas públicas atuais no bem-estar das gerações futuras.



1. Introdução

Vivemos tempos de mudança e de transição a vários níveis. Os processos de descarbonização da economia, de desalavancagem da dívida pública, de alterações nos mercados de habitação e de trabalho, e as políticas sociais na área da saúde e do combate às desigualdades e pobreza, pesam quer sobre as coortes que vivem hoje, quer sobre as vindouras. A questão essencial que podemos formular é se todas estas transições (climática, financeira, social) colocam sobretudo um ónus nas gerações presentes ou nas gerações futuras. Uma forma de responder a esta questão é através de um exercício complexo, mas necessário: medir a justiça intergeracional e ver como ela varia ao longo do tempo.

No estudo “Um Índice de Justiça Intergeracional para Portugal” (Pereira et al., 2023) construiu-se um Índice de Justiça Intergeracional (IJI) baseado em seis dimensões distintas: ambiente e recursos naturais, saúde, mercado de trabalho, habitação pobreza e condições de vida e finanças públicas. Na altura, os dados disponíveis só permitiram analisar a janela temporal de 2015 a 2020. Volvidos dois anos, faz-se neste estudo a atualização do valor do índice agregado e dos subíndices setoriais em cada uma das dimensões para o período 2016-2023.

No capítulo 2, clarificamos de forma sucinta as questões que se colocam para a medição da justiça intergeracional, bem como as principais opções metodológicas adotadas. Nesse capítulo também se apresentam os principais resultados da análise, já identificados no sumário executivo. Os capítulos 3 a 8 apresentam sucessivamente, para cada uma das dimensões consideradas, as subdimensões relevantes e uma explicação não técnica e acessível dos indicadores que foram utilizados para o cálculo dos índices. Cada capítulo tem uma introdução que explica o que se entende por justiça intergeracional em cada dimensão, apresentam-se os principais resultados e algumas políticas públicas que podem impactar positivamente esses indicadores.



2. Índice de Justiça Intergeracional: conceptualização, metodologia e resultados¹

2.1 Justiça Intergeracional: Estamos a medir o que realmente importa?²

Qualquer indicador que visa medir a justiça intergeracional precisa de clarificar o que entende por “geração” e por “justiça”. No geral, tais medidores tendem a centrar-se em justiça como reciprocidade e em gerações enquanto grupo etários. Exploraremos nesta secção as possíveis causas desta situação e os problemas que ela pode gerar. Posteriormente, mostramos que os indicadores propostos neste estudo podem ajudar-nos a medir a injustiça intergeracional, mesmo numa abordagem que não é nem centrada na reciprocidade nem restrita a grupos etários.

Coortes de Nascimento *versus* Grupos de Idades

A palavra “geração” pode ser entendida como grupo de idade ou coorte de nascimento. Um grupo de idade é um grupo de pessoas que possuem a mesma idade. É neste sentido que falamos de jovens e idosos como gerações diferentes. Uma coorte de nascimento é um grupo de pessoas nascidas na mesma altura. É neste segundo sentido que *Millenials* e *Baby Boomers* não pertencem à mesma geração. Note-se que, num sentido, pertencemos durante toda a nossa vida a uma única geração; no outro, mudamos constantemente de geração. Esta diferença é moralmente relevante.

Os indicadores de justiça intergeracional tendem a focar-se mais em grupos de idade (Leach et al., 2016; Vanhuysse, 2014). Esta tendência poderá ter várias explicações. Na prática, é mais difícil medir disparidades entre coortes do que entre faixas etárias. A desigualdade entre jovens e idosos pode ser revelada tirando uma fotografia da realidade num determinado momento. Ao invés, a desigualdade entre coortes exige estudos longitudinais em vez de dados instantâneos. É necessária mais informação para realizar tais estudos, e muitas vezes faltam os dados relevantes. Para complicar ainda mais as coisas, os dados sobre coortes mais recentes são menos completos e exigem um grau maior de previsão, dado que estas têm a maior parte da vida à sua frente. O inverso se aplica às gerações menos recentes. Precisamos de combinar retrospeção e previsão, em proporções diferentes. Um enfoque nas coortes exige abordagens longitudinais que, por serem simultaneamente prospetivas e retrospectivas, são por isso mais difíceis de concretizar.

Embora o estudo de grupos etários seja mais acessível, as teorias de justiça intergeracional tendem a focar-se mais em coortes de nascimento. A ideia aqui é que a unidade de comparação relevante numa perspetiva de justiça é a vida inteira das pessoas, em vez de desigualdades instantâneas. Por exemplo, não parece necessariamente injusto que algumas faixas etárias (e.g., crianças e idosos) beneficiem mais do Estado do que outras (e.g., pessoas de meia-idade). Mas parece menos justo se *Baby Boomers* beneficiarem mais do Estado do que *Millenials*. A ideia aqui é que se muda de idade ao longo da vida (mas não de coorte). Por isso, desigualdades baseadas na idade podem potencialmente tratar todos os indivíduos de maneira igual na vida. Dado que as teorias da justiça tendem a atribuir um papel central às vidas inteiras, e não a fases

¹ O *policy paper* de Manuel Valente e Axel Gosseries, que aborda e desenvolve a questão da justiça intergeracional do ponto de vista filosófico, estará igualmente disponível no sítio do Institute of Public Policy dedicado ao projeto: <https://www.ipp-jcs.org/indice-de-justica-intergeracional/>.

² Este texto é um sumário de um capítulo mais extenso anteriormente publicado aqui: <https://www.ipp-jcs.org/2023/09/25/policy-paper-27-justica-intergeracional-estamos-a-medir-o-que-realmente-importa/>.



específicas da vida, parece mais adequado, do ponto de vista da justiça, analisar coortes e não grupos etários.

Reciprocidade *versus* Igualdade Distributiva

O desfasamento entre o que deve ser estudado e o que é efetivamente estudado não diz respeito apenas à definição de “geração”. Tem também a ver com o que entendemos por “justiça”. Embora existam diferentes abordagens, podemos distinguir entre duas famílias de teorias de justiça intergeracional: comutativas (baseadas na reciprocidade) e distributivas. Existem vários métodos através dos quais podemos defender estes dois princípios substantivos, sendo um dos mais famosos o véu da ignorância de John Rawls (1971) — referido, por exemplo, no capítulo 5. Embora estes dois princípios sejam os mais salientes no contexto da justiça intergeracional, existem também alternativas. A discussão que se segue assume, por exemplo, o cumprimento de um nível mínimo de suficiência que garante que cada geração tem o suficiente para uma vida digna. Em certas áreas, como o ambiente, enfrentamos riscos sérios que este requisito não esteja cumprido, o que pode levar a que as nossas obrigações de justiça assumam um conteúdo ligeiramente diferente do que exploramos aqui em relação à igualdade e reciprocidade.

As teorias comutativas tendem a ser mais comuns do que as distributivas no que toca à medição da justiça intergeracional (e.g., Kotlikoff, 2017; Wolfson & Rowe, 2007). A ideia subjacente é que cada geração não deve esperar ser tratada melhor pelos seus filhos do que como tratou os seus pais, por exemplo, recebendo mais do que contribui, ao longo de uma vida. Isto envolve a noção comutativa de troca justa: que cada geração transfira ou deixe às seguintes, de acordo com o que recebeu, seja em termos de benefícios do Estado, ou das variadas formas de capital (físico, natural, económico, etc.).

A noção de reciprocidade, e o apelo que faz à troca justa, é apelativa para muitos, especialmente no domínio intergeracional. Em termos de mensurabilidade, é conveniente preocuparmo-nos com rácios de benefícios, de modo que cada geração beneficie igualmente do Estado, ou pelo menos, de acordo com a contribuição. Existem, porém, conceções diferentes de reciprocidade. As mais comuns no âmbito da justiça intergeracional são indiretas, ou “abertas”, no sentido em que cada geração não beneficia a mesma geração da qual beneficiou. Como referem Vanhuysse & Tremmel (2018), a *reciprocidade direta* existe quando, por exemplo, os pais cuidam dos filhos e, em troca, os filhos apoiam os pais quando estes atingem a velhice. Nas versões indiretas, a geração de quem recebemos não é a mesma a quem damos. Por exemplo, podemos falar de reciprocidade *descendente* - devemos aos nossos filhos tanto quanto recebemos dos nossos pais – ou de reciprocidade *ascendente* - devemos tanto aos nossos pais quanto os nossos pais transferiram para os nossos avós. A primeira é mais comum quando falamos do capital que cada geração herda, enquanto a segunda é mais mencionada no contexto de pensões de reforma, através da ideia de que temos o direito de receber dos nossos filhos pelo menos tanto quanto transferimos para os nossos pais. Como se verá, a *reciprocidade indireta descendente* será relevante em várias dimensões consideradas neste estudo.

Contudo, existe um problema comum a todos estes tipos de reciprocidade. Substantivamente, podemos interrogar-nos se é justo esperar que uma pessoa devolva sempre tanto quanto recebe. Consideremos um caso paradigmático. Muitas vezes considera-se ser aceitável, se não mesmo necessário, que o Estado implemente transferências líquidas entre pessoas de diferentes condições socioeconómicas. Neste sentido, os grupos mais favorecidos não têm direito a receber em transferências do Estado tanto quanto contribuem. A justiça exige a



existência de contribuintes líquidos e de beneficiários líquidos. Não seria justo, então, exigir transferências líquidas entre gerações que se encontram em condições de desigualdade? Tendemos a favorecer os deveres comutativos, porque pensamos que os deveres de justiça são desencadeados, respetivamente, pelos danos que sofremos ou pelos benefícios que recebemos. Mas a sua força depende muitas vezes das condições de fundo da justiça distributiva que os precedem.

Em alternativa, consideremos um princípio igualitário Maximin/Leximin como ilustrativo de uma visão distributiva. Mais concretamente, diz-nos que nos podemos afastar da igualdade se, e só se, tal melhorar a situação das pessoas que se encontram em piores condições. Esta ideia requer a comparação de vários cenários intergeracionais, pedindo-nos que escolhamos o cenário em que os mais desfavorecidos, seja qual for a geração em que se encontrem, estejam melhor do que os mais desfavorecidos em qualquer cenário alternativo. Podemos acrescentar aqui que estamos preocupados sobretudo com aqueles que são desfavorecidos devido a oportunidades e circunstâncias, e não a escolhas e preferências.

A igualdade distributiva permite que uma coorte receba mais do que transferiu, se esta contiver os membros menos favorecidos de todas as gerações e estes benefícios líquidos geracionais forem direcionados para a melhoria da sua situação. Por exemplo, talvez as gerações mais jovens contribuirão mais para os cuidados de saúde do que beneficiarão. Mas, se as gerações mais jovens tiverem a sorte de viver mais tempo em melhores condições, tal pode tratar-se de uma redistribuição tipicamente justa entre gerações mais favorecidas (gerações mais jovens de vida mais longa) para as mais desfavorecidas (gerações mais antigas de vida mais curta).

Embora possa ser mais plausível do que a reciprocidade, a igualdade Maximin é mais desafiadora de medir. Ao ir além dos montantes que as partes transferem entre si (por exemplo, através de rácios de benefícios), exige que avaliemos as condições de fundo entre as partes, e que façamos afirmações contrafactuais sobre a sua posição em diversos cenários. Tal como anteriormente, existe também aqui 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, sugerimos que os indicadores escolhidos são relevantes, mesmo para abordagens que não sejam centradas na reciprocidade, nem restritas a grupos etários. Dividimos os indicadores em três tipos: tendências anuais, indicadores de idade, e rácios de benefícios.

Os Impactos Diferenciais das Tendências Anuais

As tendências anuais são relevantes para medir a igualdade distributiva entre coortes de nascimento. Se as condições de vida tenderem a melhorar, isto representa uma vantagem mais significativa para as coortes mais recentes em relação às mais antigas, dado que ainda têm uma vida inteira pela frente para usufruir de tais benefícios. Embora possa ser formulada em termos de reciprocidade – não deixar ao futuro algo pior do que herdámos do passado – podemos também pensar nestes indicadores de progresso numa perspetiva distributiva. Ao contrário da reciprocidade, o progresso pode até ser algo que a justiça exige. Se as gerações menos recentes estiverem em condição pior, o progresso pode acabar por beneficiá-las. Podemos ver o progresso como um dever de justiça, o que não aconteceria necessariamente com a reciprocidade.



Uma tendência positiva tem geralmente um maior impacto nas gerações mais jovens, uma vez que estas têm um futuro mais longo à sua frente. Pelo contrário, as coortes mais antigas beneficiarão menos dessa mudança. Podemos também afirmar que tendências positivas tendem a ter um maior impacto nas coortes mais jovens por via do número de membros que as compõem. Enquanto as coortes mais recentes tendem a ainda ter quase todos os seus membros vivos, o mesmo não se pode dizer das mais antigas – muitos membros já terão morrido e, por isso, já não serão afetados pelas tendências anuais. Neste sentido, mudanças têm efeitos maiores nas coortes mais recentes porque afetam uma maior proporção dos seus membros.

Temos exemplos de indicadores de tendências anuais em várias áreas. No ambiente, mede-se a evolução das emissões de gases com efeitos de estufa. Na saúde, mede-se a evolução do estado da saúde ao longo dos anos. Quanto ao mercado de trabalho, olha-se para a evolução da desigualdade salarial entre homens e mulheres. O mesmo se pode dizer dos indicadores agregados de pobreza e condições de vida, como o rendimento das famílias, a taxa de pobreza e a intensidade da pobreza.

Todas estas tendências anuais podem-nos dar uma ideia de se as condições são piores ou melhores 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. Enquanto tendências, elas indicam um movimento consistente numa certa direção. Assim sendo, informam-nos do futuro que as coortes recentes e futuras podem esperar enfrentar, bem como a possibilidade de melhorar as condições de vida das coortes antigas.

A Relevância Indireta Indicadores de Idade

Os indicadores de idade podem também ter relevância coortal. Utilizamo-los, por exemplo, no caso do mercado de trabalho, com indicadores sobre a precariedade laboral, desemprego e emigração dos jovens. Na habitação, há uma preocupação com autonomia habitacional dos jovens. Nas condições de vida e pobreza, há também uma atenção especial à incidência da pobreza, à privação material e social dos mais jovens, bem como à sua participação no ensino.

Alguns indicadores centram-se, por isso, na medida em que os jovens são privados de determinados bens importantes. Primeiro que tudo, porque sabemos que certas privações têm efeitos cicatrizantes sobre toda a vida dos indivíduos. Privações na juventude não afetam apenas uma fase de vida específica, mas têm consequências sobre os rendimentos vitalícios das coortes e, não só, mas também sobre os direitos futuros dessa coorte (por exemplo, as pensões futuras). Tal como Vanhuyse (2013) fez, podemos dizer que os dados sobre os jovens são coortalmente relevantes numa perspetiva prospetiva, precisamente devido aos tais efeitos cicatrizantes.

Por outro lado, dados sobre os mais idosos também podem ser relevantes na obtenção de informações sobre coortes de nascimento. Têm a vantagem, por exemplo, de captar efeitos cumulativos do passado. Tal como privações nas idades mais jovens podem ser usadas para prever “cicatrices futuras”, a pobreza em idades mais avançadas pode ajudar a detetar “cicatrices do passado” que muitos trazem consigo. Embora este estudo não explore esta segunda possibilidade, indicadores de idade sobre ambos os grupos etários podem ser relevantes para medir a justiça entre diferentes coortes de nascimento.

Ainda assim, há uma razão pela qual a privação na juventude pode dizer-nos algo diferente - e mais completo - que a pobreza nas idades mais avançadas. O enfoque nas idades jovens cobre todos os membros da sua coorte, pois ao contrário da velhice, à qual nem todos



chegam, já todos fomos jovens. A juventude inclui todos os membros de uma coorte, mesmo os que não atingem as idades mais avançadas, que são muitas vezes os mais desfavorecidos.

A Relevância Indireta dos Rácios de Benefícios

Os rácios de benefícios podem também ser relevantes para uma conceção de justiça entre coortes de nascimento, mesmo que esta não se baseie na reciprocidade. Aqui se inclui a ideia de que as gerações futuras não devem ter de suportar mais impostos para níveis semelhantes de benefícios, ou a ideia de que as gerações atuais não devem suportar mais ou menos peso do ajustamento orçamental para respeitar as regras de sustentabilidade.

A intuição geral subjacente a estes indicadores é a de que as contribuições ou benefícios líquidos devem ser distribuídas igualmente entre diferentes coortes de nascimento. Embora seja tentador associar estas propostas à ideia de reciprocidade, podemos ainda assim olhar para estes indicadores como uma forma de proteção igual das várias gerações. Tal proteção não é necessariamente contrária à igualdade distributiva se não considerarmos a desigualdade entre gerações como um dado adquirido. É este tipo de desigualdade que estamos a tentar descobrir, em vez de assumir, com este projeto. Podemos, por isso, partir do princípio de que cada geração está outrora igual à anterior e que, tudo o resto igual, um rácio de benefício (i.e., o rácio de benefícios sobre contribuições) não deve favorecer uma geração sobre outra. Os rácios de benefícios que favorecem algumas coortes mais do que outras podem ser justos se agirem de modo a corrigir desigualdades injustas. Mas, sem assumir essa desigualdade, um rácio de benefícios que favoreça uma geração coloca essa geração em vantagem em relação a outras. A partir daí, tal injustiça pode ser acentuada ou atenuada em função dos resultados que obtivermos noutras áreas, de forma a agravar ou melhorar o valor final da injustiça intergeracional.

Em suma, os indicadores de medição da justiça intergeracional tendem muitas vezes a concentrar-se na reciprocidade (por oposição a conceções distributivas de justiça) e em grupos etários (por oposição a coortes de nascimento). Embora haja explicações descritivas para esta tendência, ela suscita problemas normativos. Finalmente, apresentaram-se três formas de como é que os indicadores podem ser relevantes para uma abordagem que não é nem centrada na reciprocidade nem restrita aos grupos etários. Contudo, estas estratégias ainda são aproximações imperfeitas, e mais precisa de ser feito de modo a garantir que estamos a medir o que realmente importa.

2.2 Índice de Justiça Intergeracional: metodologia

Os aspetos metodológicos associados à construção do IJI já foram desenvolvidos no anterior estudo de Pereira et al. (2023), que criou o índice, pelo que aquilo que é desenvolvido aqui é um resumo dessa metodologia e a clarificação das poucas inovações metodológicas deste estudo em relação ao anterior.

Um índice compósito como é o caso do “Índice de Justiça Intergeracional para 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. A primeira opção normativa foi a de determinar em que *dimensões* seria avaliada a justiça intergeracional e, subsequentemente, dentro de cada dimensão, a de escolher até um máximo de cinco *indicadores* para avaliar cada dimensão. Cada um destes indicadores é calculado a partir de uma ou várias *variáveis*.



Importa recordar que o objetivo primordial deste estudo é dar saliência às dimensões e aos indicadores que se consideram relevantes para avaliar a justiça intergeracional e que deveriam ser monitorados permanentemente pelo poder político e pela sociedade civil para acautelar os interesses potenciais das futuras gerações.

O *IJI* é um índice elaborado para Portugal e tem sobretudo uma intenção de análise diacrónica para Portugal. Conforme já referido na introdução deste estudo as dimensões consideradas são: i) o ambiente e recursos naturais (*IJI*₁); ii) a saúde (*IJI*₂); iii) o mercado de trabalho (*IJI*₃); a habitação (*IJI*₄); a pobreza e condições de vida (*IJI*₅); e as finanças públicas (*IJI*₆).³ Para cada uma das dimensões foi construído um *IJI* “setorial”, a partir de subdimensões e um conjunto de indicadores *j*.⁴ 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, mediu-se a *sustentabilidade* de algum indicador, que sendo um conceito diferente, está relacionado. De facto, 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 fonte de grave injustiça intergeracional. Ou seja, a insustentabilidade é condição suficiente para a injustiça intergeracional.⁵

A segunda opção metodológica geral refere-se ao peso de cada dimensão no *IJI* agregado e à forma de agregação entre as várias dimensões. Esta opção é claramente do domínio normativo e subjetiva. Adotámos a agregação não ponderada por não ter argumentos para diferenciar o peso de cada dimensão e geométrica pelas razões aduzidas pela OECD (2008).

Um terceiro nível de opções metodológicas, diz respeito, dentro de cada dimensão setorial, à escolha dos ponderadores utilizados, à forma de agregação realizada e ao método de normalização dos indicadores. Não havendo razão para que os indicadores tenham um peso diferenciado, adotou-se em geral pela agregação geométrica não ponderada, com poucas exceções. Assim, por exemplo, na primeira dimensão do ambiente e recursos naturais o respetivo índice, resultante de cinco indicadores normalizados, é dado por:

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

Por seu turno, a seleção das variáveis teve em conta diferentes critérios:⁶

Abrangência – os indicadores devem cobrir uma vasta área de potenciais fontes de injustiças intergeracionais.

³ As desigualdades em quatro das áreas consideradas foram objeto de quatro estudos elaborados para a Fundação Calouste Gulbenkian. Ver Domingos & Vieira (2021), Franco (2021), Martins (2021) e Xerez, Pereira & Cardoso (2019). Há duas que não foram consideradas e que agora são: saúde e pobreza e condições de vida.

⁴ Cada Indicador *IJI*_{*i*} é o resultado da agregação de um máximo de 5 indicadores. Usar-se-á então a notação do indicador *j* da área *i*, como sendo *IJI*_{*ij*}, com *j*=1, 2,...5.

⁵ 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.

⁶ Estes critérios são discutidos em OECD (2008) e McQuilkin (2018) entre outros e mais desenvolvidos em Pereira et al. (2023).



Rigor – As fontes dos dados devem ser credíveis, os dados devem ser de preferência publicamente acessíveis e o mais atuais possíveis.⁷

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.⁸

Compreensibilidade e acessibilidade – O índice deve ser facilmente compreensível e acessível aos cidadãos e não baseado numa metodologia complexa.

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 probabilidade elevada que se manterão a produzir esses dados nos anos vindouros (e.g. Instituto Nacional de Estatística (INE), Ministério das Finanças, EUROSTAT, etc.).

Relevância - Os indicadores devem ser apropriados para medir a variação na justiça intergeracional nas várias dimensões.

Não sobreposição – Não deve haver um significativo *overlapping* entre os indicadores dentro de cada dimensão, mas sobretudo não deve existir sobreposição entre os indicadores de dimensões distintas.

Não volatilidade – Até pelo impacto que têm nos IJI 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.⁹

De forma a poder construir-se o IJI e sub-índices $IJI_1, IJI_2, IJI_3, \dots, IJI_6$, para cada dimensão, 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 de um 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 (ou reduzir os passivos) que as *coortes futuras* recebem das gerações presentes. Valores progressivamente perto de 0 significam 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, usa-se frequentemente o método Min-max, assumindo que um valor alto para essa variável, é *desfavorável* para as gerações futuras e pode colocá-las em risco. Uma ilustração da aplicação do método no caso das finanças públicas pode ser dada por um dos indicadores considerados nessa área:

$$IJI_{6,1} = 1 - \frac{b^i - b^*}{b^{max} - b^{min}}, \quad \text{se } b^i > 60\%$$

⁷ Como se verá a partir do capítulo 3, para todas dimensões consegue-se obter à data de conclusão do estudo dados anuais até 2023.

⁸ 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.

⁹ Como se verá, uma análise transversal dos indicadores das várias dimensões e subdimensões, 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.



Sendo bi o rácio da dívida no produto e sendo a regra orçamental mais antiga nos tratados da União Europeia que o peso da dívida no produto deve ser inferior a 60% e deve ser estável, podemos considerar que alcançar este objetivo (quando a dívida é superior) é o contrato social intrageracional – todas as coortes dos países da União Europeia - e intergeracional se pensarmos na relação entre gerações presentes e futuras. Formulando o indicador deste modo com $b^*=60\%$, e em que o denominador serve apenas para calibrar o desvio identificado no numerador, vê-se facilmente que ele atingirá o valor unitário quando o objetivo for alcançado. Variações em direção a um beneficiam as coortes mais jovens e as futuras gerações sob certas hipóteses. Do mesmo modo, na área climática, como se verá neste estudo, usamos as emissões de gases com efeitos de estufa correspondentes à neutralidade carbónica (GEE*) como *benchmark*, ou seja, como o nosso contrato social nacional e europeu e o valor um do indicador só será atingido quando se alcançar essa neutralidade dada pela igualdade das emissões com o efeito sumidouro de carbono realizado pelas florestas e outros usos do solo.

A escolha de qualquer *benchmark* é uma escolha *ad hoc*, como o foi a dos 60% como peso da dívida no PIB pela União Europeia. E em relação à dívida introduzimos um outro indicador que tem a ver com a rapidez com que se vai processar a desalavancagem da dívida durante a próxima geração. Também aqui é necessário um *benchmark* de qual o valor do saldo primário (SO_p^*) que, sob certas hipóteses, permite alcançar o objetivo num determinado número de anos. É a partir desta referência que se pode perceber se o esforço de consolidação está a ser hoje mais forte do que o necessário ($\overline{SO}_p^t > SO_p^*$) onerando mais as gerações presentes e aliviando as futuras ou se se passa o inverso.¹⁰ A escolha de *benchmarks*, aparece em muitos indicadores, e por vezes escolhe-se as boas práticas dos melhores países da União Europeia, noutras escolhem-se outros critérios. O que é importante realçar é que, apesar de *ad hoc*, os *benchmarks* utilizados têm um óbvio impacto nos valores absolutos dos indicadores, mas do ponto de vista interpretativo o que é relevante é a *variação* dos indicadores e ela vai no mesmo sentido – de melhoria ou pioria do bem-estar das gerações futuras - independentemente da escolha dos *benchmarks*.

Finalmente, o IJI para Portugal é dado pela média geométrica das seis dimensões, ou seja:

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

Este estudo difere do anterior nos seguintes aspetos. A dimensão das finanças públicas foi a única que foi objeto de maior alteração metodológica. Na anterior versão do estudo usaram-se as contas geracionais, uma metodologia muito mais exigente do ponto de vista dos dados requeridos. A nova metodologia é descrita de forma simples neste relatório, sendo os desenvolvimentos, nomeadamente as fórmulas de cálculo de cada indicador, remetidas para o artigo de Pereira & St. Aubyn 2026. Houve, nalguns casos ligeiros, ajustamentos de indicadores que são referidos nos respetivos capítulos. Finalmente, atualizaram-se os dados. Para manter a coerência da série, aplicou-se a atual metodologia a todos os dados do período 2016-23.

¹⁰ Neste caso o indicador é uma função logística que assumirá o valor de 0,5 quando os saldos primários observados forem iguais ao saldo de referência e tenderá para um quando os saldos observados forem maiores que o esforço de consolidação de referência, o que significa que o ónus está a recair sobretudo nas gerações presentes e menos nas futuras.



2.3 Índice de Justiça Intergeracional: resultados agregados

Após um período de melhoria do IJI agregado até 2020, os dados relativos a 2022 e 2023 evidenciam um agravamento das condições de bem-estar das gerações mais jovens e, a manter-se a tendência, das futuras (Tabela 1). Esta regressão decorre sobretudo da deterioração acentuada da situação habitacional e, em menor grau, do agravamento na área da saúde, a partir de 2021. Também o domínio das finanças públicas apresenta sinais de fragilidade, embora menos pronunciados. As ligeiras melhorias observadas no mercado de trabalho e na dimensão da pobreza e condições de vida não foram suficientes para compensar o declínio verificado noutras áreas estruturais.

Ano	IJI ambiente	IJI saúde	IJI mercado de trabalho	IJI habitação	IJI pobreza e condições de vida	IJI finanças públicas	IJI agregado
2016	0,42	0,35	0,35	0,43	0,48	0,41	0,40
2017	0,36	0,38	0,37	0,44	0,54	0,43	0,42
2018	0,36	0,41	0,41	0,45	0,60	0,46	0,44
2019	0,36	0,41	0,46	0,46	0,65	0,53	0,47
2020	0,38	0,45	0,52	0,44	0,62	0,55	0,49
2021	0,40	0,57	0,55	0,37	0,65	0,54	0,50
2022	0,42	0,51	0,56	0,29	0,66	0,48	0,47
2023	0,43	0,35	0,56	0,23	0,68	0,51	0,43

Tabela 1 - O Índice de Justiça Intergeracional agregado e os índices das várias dimensões.

No setor da habitação, a degradação dos indicadores de acessibilidade, medidos pela relação preço da habitação-rendimento, e de autonomia residencial, refletida na proporção crescente de jovens que permanecem a viver com os pais, é particularmente expressiva entre 2020 e 2023. Na saúde, os principais fatores de deterioração prendem-se com o aumento das necessidades médicas não satisfeitas, o peso crescente das despesas em saúde das famílias e o acréscimo do consumo de antidepressivos e ansiolíticos, sinalizando um agravamento do bem-estar físico e psicológico das novas gerações.

Relativamente às finanças públicas, a análise de quatro indicadores revela tendências mistas: a distância em relação à meta de 60% de dívida pública sobre o PIB diminui, mas o ritmo de consolidação orçamental abrandou, transferindo um maior encargo para o futuro. Os passivos implícitos da segurança social continuam a aumentar desde 2016, reforçando as perspetivas de uma quebra significativa no nível de vida das gerações que se reformarão entre 2060 e 2070. Paralelamente, a evolução desfavorável do *stock* de capital confirma uma ligeira deterioração global nesta dimensão.

No mercado de trabalho, a situação mantém-se relativamente estável, com avanços moderados em alguns indicadores. Destaca-se a melhoria da estabilidade laboral, refletida na redução dos contratos a termo entre os jovens, apesar do aumento da emigração após a pandemia. Em termos gerais, observa-se um progresso modesto, mas positivo, nesta área.

No domínio do ambiente e recursos naturais, os dados até 2023 apontam para progressos nas emissões de gases com efeito de estufa e na capacidade de sequestro de carbono. Contudo, a poluição, o consumo de água e o desempenho na economia circular estabilizaram em níveis aquém das metas europeias, revelando dificuldades persistentes na transição ecológica.



Por fim, a dimensão da pobreza e das condições de vida mostra uma tendência de melhoria desde 2016, particularmente acentuada até à pandemia, impulsionada pela redução das taxas de pobreza e da privação material e social.

Em síntese, a análise integrada do IJI e das suas componentes demonstra que Portugal enfrenta um retrocesso estrutural na equidade entre gerações. Torna-se, por isso, imperativo reforçar o acompanhamento dos indicadores críticos e desenvolver políticas públicas que incorporem sistematicamente os efeitos de longo prazo das decisões atuais sobre o bem-estar das gerações vindouras.

3. Índice de Justiça Intergeracional: ambiente e recursos naturais¹¹

3.1 A dimensão do ambiente e recursos naturais

Analisar a justiça intergeracional no contexto ambiental e dos recursos naturais envolve desafios simultaneamente teóricos, éticos e operacionais. Como este conceito é de difícil quantificação, recorre-se muitas vezes a uma noção associada, mas mais operacionalizável: a sustentabilidade forte. Esta traduz-se na responsabilidade coletiva de garantir que as gerações futuras herdem um nível de “capital natural” igual ou superior ao usufruído pelas gerações atuais, assegurando assim a continuidade dos serviços ecológicos essenciais ao bem-estar humano e ao desenvolvimento económico sustentável.

As principais limitações desta análise resultam das incertezas inerentes ao futuro. Não é possível antecipar com precisão o tamanho da população vindoura, nem as suas preferências relativamente ao uso, preservação e valorização dos recursos naturais. Persistem também incertezas quanto à disponibilidade desses recursos e ao rumo do progresso tecnológico, que poderá tanto mitigar como agravar os impactos ambientais. Além disso, o comportamento das restantes nações face às alterações climáticas é igualmente imprevisível, tornando complexa a coordenação global necessária para enfrentar desafios de escala planetária. Esta falta de previsibilidade inviabiliza abordagens fundadas em critérios utilitaristas ou princípios de justiça intergeracional como Maximin e Leximin, que pressupõem informação detalhada sobre preferências e condições futuras.

Perante estas limitações, adota-se uma perspetiva contratualista entre gerações, segundo a qual a relação entre presente e futuro deve ser entendida como um acordo moral e social. Um contrato social justo implicaria não transmitir às gerações seguintes um ambiente degradado ou um conjunto de recursos naturais em condições piores do que as recebidas. Tal compromisso encontra respaldo nos acordos nacionais e internacionais assumidos por Portugal, que podem ser vistos como materializações desse pacto intergeracional. No domínio climático, contudo, observa-se que este princípio ainda não é plenamente cumprido, uma vez que o contributo para o aquecimento global continua a crescer. Apesar disso, as metas ambientais estabelecidas a médio e longo prazo oferecem um ponto de referência concreto para monitorizar a implementação dessas políticas e, consequentemente, avaliar o grau de efetividade da justiça intergeracional no país.

¹¹ Os desenvolvimentos metodológicos inerentes ao IJI na área do ambiente e recursos naturais podem ser consultados junto dos autores, Paulo Trigo Pereira e Luísa Nobre. Para o anterior estudo (Pereira (coord.) et al. 2023) os detalhes metodológicos foram publicados em Pereira, Nobre e Esteves (2024). Para o presente estudo será publicado um novo *policy paper* da autoria dos autores no sítio do Institute of Public Policy dedicado ao projeto: <https://www.ipp-jcs.org/indice-de-justica-intergeracional/>.



3.2 Subdimensões

O IJI no domínio do ambiente e dos recursos naturais assenta em cinco subdimensões que representam áreas de intervenção consideradas estratégicas para as políticas públicas ambientais. A definição destas dimensões foi orientada tanto pelas conclusões do estudo de Domingos & Vieira (2021) como pela mais recente Avaliação de Desempenho Ambiental de Portugal, conduzida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE (2023), ambos os quais destacam os setores onde persistem fragilidades relevantes em termos de sustentabilidade e gestão do capital natural.

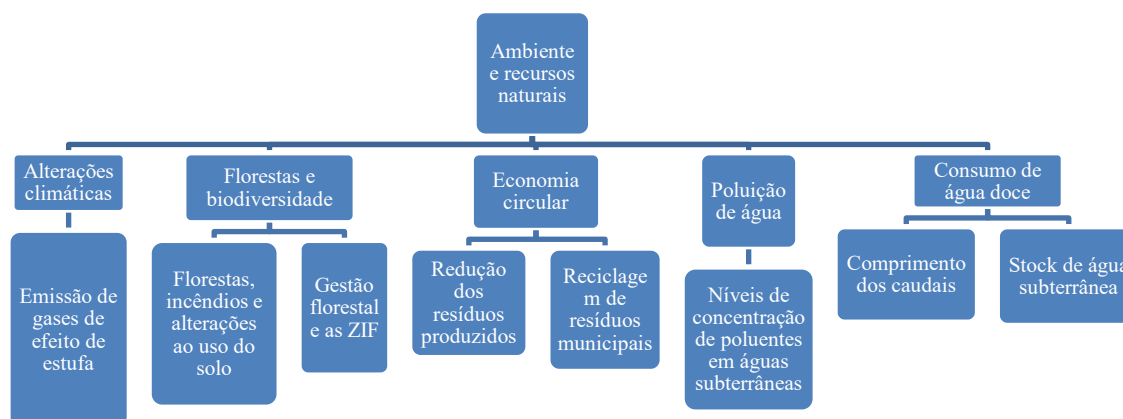


Figura 1 - Subdimensões e indicadores de justiça intergeracional na área do ambiente e recursos naturais.

As subdimensões identificadas abrangem: (i) as alterações climáticas; (ii) as florestas e biodiversidade, com ênfase na gestão sustentável dos ecossistemas florestais e na sua função de sumidouro de carbono; (iii) a economia circular, que contempla tanto a redução como a reciclagem de resíduos; e, no que se refere aos recursos hídricos, duas vertentes: (iv) poluição e (v) consumo, abrangendo este último o uso de águas superficiais e subterrâneas. Esta estrutura permite captar de forma articulada os principais desafios ambientais que influenciam a equidade entre gerações, bem como o grau de compromisso com a preservação do capital natural.

A escolha dos indicadores que compõem cada subdimensão seguiu princípios metodológicos recomendados pela OCDE e pela Comissão Europeia - CE (2008) para a construção de indicadores compósitos, assegurando coerência conceptual, relevância para o desenho de políticas públicas, disponibilidade de informação e consistência temporal. Para cada uma das cinco subdimensões foi selecionado um conjunto reduzido de indicadores que sintetizam a evolução recente e o alinhamento de Portugal com os seus compromissos de sustentabilidade de longo prazo.

3.3 Indicadores

O indicador para as alterações climáticas é função da emissão de gases com efeito de estufa (GEE), excluindo as emissões relacionadas com florestas e alterações do uso do solo. Pretende medir a implementação do “contrato social” intergeracional, no qual as gerações atuais realizam um esforço em direção à neutralidade carbónica, evitando assim um aquecimento global superior ao “limite planetário”. As metas de emissão de médio e longo prazo são definidas pelos



objetivos nacionais para a neutralidade carbónica, tendo por base o Acordo de Paris e o “*Green Deal*” Europeu. O indicador proposto visa retratar quão longe estamos da neutralidade carbónica e traçar uma trajetória desejável de mitigação das emissões. Considerando que uma redução muito rápida exigiria um esforço acrescido por parte das gerações presentes, opta-se por calcular metas de curto prazo. Apenas se poderá considerar que existe uma situação de relativa justiça climática quando se alcançar a neutralidade carbónica, meta atualmente estabelecida para 2050.

As florestas constituem um dos principais componentes do capital natural a ser legado às gerações futuras. Para além do seu potencial produtivo, fornecem um vasto conjunto de serviços de ecossistema: contribuem para a manutenção dos lençóis freáticos, evitam a erosão do solo, promovem a biodiversidade, atuam como sumidouros de carbono, entre muitos outros benefícios. O facto de estes serviços não serem remunerados no mercado constitui um fator adicional, a par de outros, para a ineficiência da gestão florestal e para a tendência de desflorestação e de conversão para usos alternativos do solo.

O indicador ambiental que tem sido geralmente utilizado nos poucos estudos existentes sobre justiça intergeracional relacionada com florestas é precisamente a taxa de desflorestação, entendida como sinal de delapidação do capital natural. A nível global, a área florestal tem diminuído. Em contrapartida, na Europa, essa área tem vindo a crescer entre 2009 e 2022, particularmente em países como Espanha, Itália, França e Portugal, com áreas, respetivamente, de 40,6%, 39%, 33% e 46,5% em 2022. Portugal, no entanto, registou uma diminuição ligeira da sua área florestal entre 2018 e 2022 (variação de -3,4 pontos percentuais (p.p.)).

Dada a multiplicidade de indicadores possíveis para avaliar o estado das florestas e da biodiversidade, optámos por utilizar dois indicadores diretamente associados às florestas e ao uso do solo: (i) a remoção líquida de GEE associada ao setor das florestas e do uso e alteração do uso da terra (*Land Use, Land-Use Change and Forest - LULUCF*); e (ii) a qualidade da gestão florestal, refletida na criação e manutenção de zonas de intervenção florestal (ZIF).

A análise da criação e gestão de resíduos procura avaliar em que medida Portugal tem avançado na transição para uma economia circular, equilibrando a necessidade de reduzir a geração de resíduos com o aumento da sua valorização material. O indicador construído para este fim segue as orientações do *Green Deal* Europeu e do Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR) 2030, que definem metas de médio e longo prazo para a prevenção e reciclagem de resíduos urbanos. A combinação de dois subindicadores, captação de resíduos urbanos *per capita* e taxa de reciclagem, permite observar de forma integrada tanto a eficiência na produção de resíduos como a capacidade de reaproveitamento, oferecendo uma leitura abrangente da sustentabilidade do sistema de gestão de resíduos e da sua relevância para a justiça intergeracional.

Em Portugal, a geração de resíduos urbanos por habitante aumentou de 439 kg em 2013 para 505 kg em 2023, atingindo um pico de 510 kg em 2019 e 2021. A média da União Europeia (UE) seguiu trajetória semelhante, passando de 479 kg para 511 kg no mesmo intervalo. O primeiro subindicador, referente à captação de resíduos urbanos *per capita*, avalia o grau de aproximação às metas estabelecidas, considerando uma trajetória linear até ao objetivo de longo prazo. Embora o ano de referência ideal fosse 2012, por corresponder ao ponto de partida da meta europeia, adotou-se 2019 como base, dado que entre 2012 e 2019 Portugal se afastou progressivamente do objetivo. Esta escolha permite manter o indicador dentro da escala normalizada entre 0 e 1, garantindo a comparabilidade com as demais subdimensões do índice.

O segundo subindicador avalia o progresso da taxa de reciclagem de resíduos urbanos relativamente à meta de 65% até 2035, assumindo uma evolução linear desde os valores



observados em 2000. O indicador é calculado com base na proporção de resíduos reciclados face ao total gerado, projetando o desvio entre a taxa observada e a trajetória esperada para o cumprimento da meta. Entre 2002 e 2014, a taxa de reciclagem aumentou de 7% para 30%, refletindo avanços significativos no início do período. Contudo, nos anos seguintes, esse progresso estagnou, mantendo-se próximo de 30% em 2023. A evolução recente evidencia, portanto, um desfasamento entre o aumento da produção de resíduos e a ausência de melhorias equivalentes na taxa de reciclagem, um padrão que reforça a importância de monitorizar ambas as dimensões de forma integrada.

O indicador selecionado para avaliar a poluição da água centra-se na qualidade das águas subterrâneas, recorrendo aos dados recolhidos pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA). Especificamente, utilizam-se as concentrações, em mg/l, dos poluentes amónio (NH_4^+) e nitrato (NO_3^-), comparadas com os padrões de qualidade definidos pela própria APA. A qualidade das águas subterrâneas é essencial não só para o abastecimento público, sobretudo em períodos de seca, mas também para a sustentabilidade das atividades agrícolas. A principal fonte de poluição está associada ao uso intensivo de fertilizantes agrícolas, cujos compostos químicos se infiltram no solo e contaminam as reservas aquíferas. Devido à dificuldade em identificar fontes difusas de poluição e à limitada eficácia da regulação neste setor, os agricultores raramente internalizam os custos ambientais das suas práticas, mantendo poucos incentivos para adotar métodos de produção mais sustentáveis. Ao contrário de outros indicadores ambientais, neste caso não se define uma meta de recuperação futura, mas sim o objetivo de preservar o estado atual do recurso, dado o elevado custo económico e técnico associado à descontaminação das águas subterrâneas. O cálculo do indicador utiliza todas as séries de dados disponíveis até 2025, incluindo medições recentes e substituições de pontos de recolha decorrentes de alterações no sistema de monitorização da APA.

O indicador relativo ao consumo de água doce baseia-se em dois sub-indicadores distintos: um referente ao consumo de águas subterrâneas e outro ao consumo de águas superficiais, ambos construídos a partir da diferença entre a disponibilidade do recurso e o volume efetivamente utilizado. Esta distinção é essencial, pois os impactos ambientais e económicos associados ao uso excessivo de cada tipo de água são diferentes. No caso das águas subterrâneas, o consumo excessivo revela fragilidades na gestão e regulação do recurso, podendo conduzir à intrusão salina e à consequente degradação dos aquíferos. Para este sub-indicador, são utilizados dados piezométricos, que medem a profundidade dos lençóis freáticos e permitem inferir a pressão sobre o recurso. No caso das águas superficiais, a análise baseia-se em dados de caudais fluviais recolhidos pela APA, sendo fundamental garantir o cumprimento dos caudais ecológicos mínimos que asseguram a qualidade ambiental e a biodiversidade dos ecossistemas aquáticos. Assim como no indicador anterior, os dados foram atualizados com toda a informação disponível até 2025, incorporando tanto séries contínuas como novos pontos de medição introduzidos recentemente. Em conjunto, estes indicadores procuram garantir que o uso atual da água não compromete a sustentabilidade do recurso nem o capital natural transmitido às gerações futuras.



3.4 Resultados

Ano	Alterações climáticas	Floresta e biodiversidade	Economia circular	Poluição das águas	Consumo de água	IJI ambiente e recursos naturais
2016	0.24	0.37	0.39	0.7	0.56	0.42
2017	0.15	0.34	0.36	0.7	0.49	0.36
2018	0.18	0.37	0.31	0.62	0.46	0.36
2019	0.21	0.42	0.26	0.66	0.39	0.36
2020	0.32	0.46	0.22	0.63	0.37	0.38
2021	0.36	0.50	0.22	0.65	0.40	0.40
2022	0.37	0.58	0.23	0.67	0.39	0.42
2023	0.41	0.59	0.24	0.63	0.39	0.43

Tabela 2 - Evolução dos indicadores normalizados referentes à justiça intergeracional na área do ambiente e recursos naturais.

Os resultados apresentados refletem as principais tendências observadas no domínio ambiental e confirmam a relevância dos indicadores selecionados para avaliar a evolução da sustentabilidade em Portugal. Sob a perspetiva da sustentabilidade forte, uma situação de plena justiça intergeracional corresponderia a valores unitários em todas as subdimensões; desvios em relação a esse limiar indicam que o capital natural poderá estar a ser transmitido em condições menos favoráveis às gerações futuras. Mais do que os valores absolutos, importa compreender se a trajetória recente dos indicadores revela aproximação ou afastamento dos compromissos intergeracionais assumidos pelo país.

A evolução da dimensão alterações climáticas revela um progresso consistente ao longo da última década. O índice cresceu de 0,15 em 2017 para 0,41 em 2023, refletindo uma trajetória de descarbonização da economia. Ainda que o valor permaneça distante do patamar desejável de justiça climática, esta evolução é compatível com um alinhamento gradual face às metas nacionais de neutralidade carbónica. A trajetória positiva é relevante, dado que esta dimensão representa um dos principais vetores de risco intergeracional global.

Já na dimensão floresta e biodiversidade observa-se também uma melhoria contínua, com o índice a evoluir de 0,37 em 2016 para 0,59 em 2023. Esta tendência positiva resulta do contributo simultâneo dos dois sub-indicadores utilizados: i) um aumento do potencial de sequestro de carbono das florestas portuguesas, associado ao saldo líquido positivo do setor LULUCF; e ii) o crescimento do número de ZIF, que constitui uma *proxy* para a melhoria da qualidade da gestão florestal. Estes dados contrastam com os efeitos negativos registados após os incêndios de 2017, evidenciando uma recuperação gradual no desempenho ecológico do território.

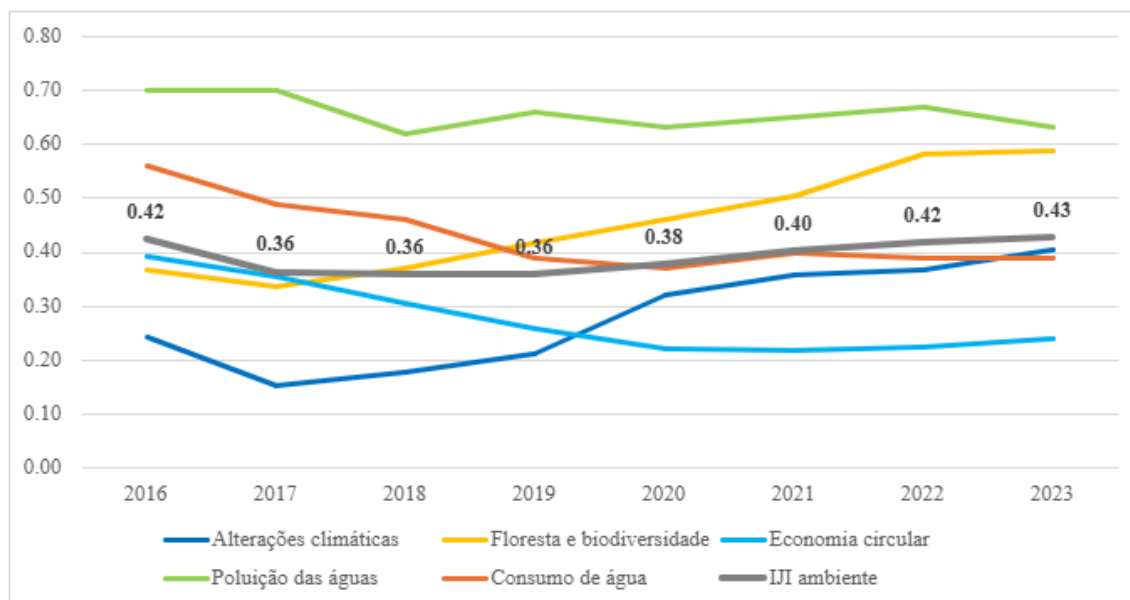
Em contrapartida, as subdimensões relacionadas com o uso de recursos mantêm-se como as mais críticas. O índice de economia circular registou uma deterioração acentuada, passando de 0,39 em 2016 para 0,24 em 2023, o que reflete um afastamento das metas europeias e nacionais associadas à redução e valorização de resíduos. O índice relativo ao consumo de água apresentou também uma trajetória descendente, reduzindo-se de 0,56 em 2016 para 0,39 em 2023, apesar de 2023 ter sido um ano hidrológico favorável. Este comportamento sugere uma pressão estrutural elevada sobre os recursos hídricos, mesmo em contextos de abundância relativa. A dimensão poluição das águas manteve-se relativamente estável ao longo do período, com variações



QUE FUTURO DEIXAMOS ÀS PRÓXIMAS GERAÇÕES?

limitadas (de 0,70 em 2016 para 0,63 em 2023), o que poderá indicar um estancamento nos progressos nesta área, apesar da sua importância estratégica para a segurança hídrica e ecológica.

O IJI ambiente, que agrega as cinco subdimensões, reflete uma estagnação preocupante. Após uma ligeira recuperação entre 2016 e 2017, os valores oscilaram entre 0,36 e 0,43, situando-se precisamente neste último valor em 2023. Este padrão reforça a importância de manter uma vigilância contínua e sistemática sobre os principais impactos ambientais resultantes da atividade



humana, por meio de indicadores atualizados e comparáveis ao longo do tempo. A sua monitorização regular permite aferir até que ponto Portugal está a alinhar a sua trajetória de desenvolvimento com os compromissos de longo prazo assumidos, avaliando o grau de convergência com os princípios de justiça intergeracional consagrados nos contratos sociais implícitos entre gerações.

Gráfico 2 - Evolução dos indicadores normalizados e do índice de justiça intergeracional na área do ambiente e recursos naturais.

3.5 Políticas públicas e justiça intergeracional

No conjunto das subdimensões analisadas, o combate às alterações climáticas merece destaque positivo, refletindo os efeitos acumulados das políticas públicas implementadas ao longo da última década. A transição do mix energético português, com uma redução significativa da dependência do carvão e do petróleo e uma aposta crescente nas energias renováveis e no gás natural, tem contribuído para a diminuição das emissões de gases com efeito de estufa. O encerramento das últimas centrais a carvão em 2021 constitui um marco simbólico e efetivo neste percurso, ainda que tenha implicado custos na balança comercial de produtos energéticos. As projeções nacionais apontam para o cumprimento das metas estabelecidas para 2030, nomeadamente por via de uma redução de 55% nas emissões de GEE face aos níveis de 2005, permanecendo, contudo, a necessidade de políticas públicas adicionais para garantir a trajetória até à neutralidade carbónica em 2050. Neste contexto, a monitorização anual de indicadores como os aqui propostos revela-se essencial para aferir a coerência das ações adotadas face aos compromissos assumidos.

Na subdimensão florestas e biodiversidade, a análise centrou-se na gestão florestal, avaliada através da área coberta por ZIF e na contribuição líquida do setor florestal para o



sequestro de carbono. Apesar da multiplicidade de estudos e recomendações produzidos na sequência de sucessivas vagas de incêndios, a concretização prática das propostas permanece limitada. A melhoria do cadastro e da qualidade da informação florestal é condição necessária, mas não suficiente. Atingir os objetivos nacionais e europeus nesta área exigirá, por um lado, o reforço de incentivos dirigidos aos proprietários florestais para adesão voluntária às ZIF e, por outro, a implementação efetiva de políticas públicas que reconheçam o papel multifuncional da floresta, enquanto ativo económico, mas também enquanto garante da biodiversidade e instrumento central para a neutralidade carbónica. É importante lembrar que o cumprimento da meta de 2050 dependerá, em parte significativa, da contribuição do setor florestal para o balanço líquido de emissões.

Apesar dos avanços registados nas áreas de descarbonização e gestão florestal, a economia circular continua a representar um dos principais desafios ambientais em Portugal. O país tem revelado dificuldade em dissociar o crescimento económico da geração de resíduos e em adotar medidas eficazes de prevenção na origem. A estagnação das taxas de reciclagem e o aumento persistente da produção de resíduos indicam que as políticas implementadas não têm conseguido alterar o padrão estrutural de consumo e descarte.

O PNGR, alinhado com os compromissos europeus, estabeleceu metas ambiciosas para a redução e valorização de resíduos, mas a execução prática tem ficado aquém do previsto. O incumprimento generalizado das metas do PNGR 2020 levou a uma revisão menos exigente no PNGR 2030, aprovada com atraso e sem uma estratégia clara de reforço da prevenção e reutilização. Essa tendência de ajustar metas face ao insucesso compromete a credibilidade das políticas e enfraquece o compromisso intergeracional de proteger o capital natural.

O desafio central para as políticas públicas reside em inverter esta trajetória através da promoção de instrumentos de prevenção, de incentivos à redução na origem e da criação de mercados efetivos para materiais reciclados. Sem medidas estruturais que tornem economicamente vantajosa a circularidade, Portugal continuará a enfrentar um modelo de gestão de resíduos centrado na mitigação dos impactos, em vez da sua verdadeira transformação sustentável.

No domínio dos recursos hídricos, os indicadores apontam para uma estagnação preocupante no cumprimento dos objetivos da Diretiva-Quadro da Água (2000/60/CE). Esta estabelece metas exigentes, como a redução progressiva da poluição das águas subterrâneas, a garantia do abastecimento sustentável de água de boa qualidade, e a proteção dos ecossistemas aquáticos e terrestres dependentes da água. No entanto, a qualidade da água continua comprometida, sobretudo devido às práticas agrícolas intensivas, que se mantiveram praticamente inalteradas na última década. A utilização excessiva de fertilizantes e a ausência de medidas de mitigação continuam a ser os principais fatores de degradação da qualidade das massas de água.

No que respeita ao consumo de água, a evolução recente evidencia uma utilização dos recursos hídricos próxima dos limites de sustentabilidade, mesmo em anos hidrológicos favoráveis, como 2023. Isto sugere que os incentivos económicos não promovem uma gestão prudente da disponibilidade hídrica, mas sim um uso intensivo orientado pela lógica de mercado. Além disso, a taxa de reutilização de água em Portugal permanece extremamente baixa (cerca de 2%), muito aquém dos objetivos nacionais e comunitários. A ausência de incentivos eficazes e a lentidão na implementação de infraestruturas de reutilização contribuem para esta lacuna.

Por fim, importa destacar que o impacto das alterações climáticas agrava os desafios relacionados com a água. O aumento da frequência e duração das secas exigirá, ainda mais, uma gestão resiliente e sustentável dos recursos hídricos o que passa também por maior atenção ao



QUE FUTURO DEIXAMOS ÀS PRÓXIMAS GERAÇÕES?

licenciamento de projetos turísticos com maior intensidade de consumo de água localizados em territórios em situação de stress hídrico bem como à realização de estudos de impacto ambiental em grandes explorações agrícolas de monoculturas intensivas altamente consumidoras de água. Manter o capital natural hídrico não será suficiente: a justiça intergeracional exige que este seja reforçado, de modo a enfrentar contextos futuros potencialmente mais adversos.



4. Índice de Justiça Intergeracional: saúde¹²

4.1 A dimensão da saúde

A saúde, entendida como bem-estar físico, mental e social, é mais do que a ausência de doença: constitui um direito humano fundamental e um recurso que sustenta a realização pessoal, a participação cívica e a produtividade social (UN, 1946; WHO, 1984, 1978). Como bem coletivo e individual, a saúde é moldada por determinantes sociais, económicos e ambientais, assumindo-se simultaneamente como reflexo e motor das condições de vida de uma comunidade.

A noção de capital de saúde, desenvolvida por Grossman (1972), oferece uma lente útil para compreender esta dinâmica. Cada indivíduo nasce com um *stock* de saúde que, embora sujeito a depreciação ao longo do tempo, pode ser reforçado através de investimentos — médicos, sociais e ambientais. Se numa perspetiva estática este capital é intransmissível, numa abordagem dinâmica revela-se permeável às condições vividas antes e depois do nascimento: desde a saúde materna e as experiências da infância até ao ambiente físico e social que acompanha a vida adulta, revelando, assim, uma permeabilidade da transmissão na criação e moldagem do capital de saúde.

É neste quadro que emerge o conceito de saúde intergeracional, que reconhece que o bem-estar de uma geração está intrinsecamente ligado ao das anteriores e talha as oportunidades das gerações seguintes. A transmissão não é direta nem mercantilizável, mas manifesta-se através de vias biológicas, sociais e económicas. A literatura demonstra que vantagens socioeconómicas — como rendimento, escolaridade e redes de apoio — acumulam benefícios de saúde que se perpetuam nas gerações descendentes, enquanto desigualdades e adversidades se convertem em desvantagens persistentes (Marmot, 2005; Ahlburg, 1998; Halliday et al., 2020). Assim, a saúde intergeracional evidencia o entrelaçamento entre justiça social, equidade e políticas públicas.

Do ponto de vista macroeconómico, a relação entre saúde e crescimento económico é circular: populações saudáveis promovem maior produtividade, enquanto a expansão económica cria condições para melhores determinantes da saúde (Bloom 2008, 2018; Lange, 2017). Esta reciprocidade, porém, é sensível a ciclos económicos de crise, desigualdades estruturais, alterações demográficas ou fenómenos globais como as alterações climáticas e as pandemias, que podem inverter ganhos e comprometer a transmissão de capital de saúde entre gerações (Mayer-Foulkes, 2004).

Numa perspetiva microeconómica e individual/familiar, fatores como a qualidade da habitação, a escolaridade, o contexto e sistema agro-alimentar, ou as condições de trabalho configuram trajetórias diferenciadas de saúde ao longo da vida e com uma diversidade de impactos que são cumulativos (Dahlgreen & Whitehead 1991). O sistema de saúde desempenha aqui um papel relevante na saúde dos indivíduos ao responder (ou não) às necessidades em saúde, o que influencia não apenas os atuais níveis de saúde populacional, mas também a equidade intergeracional em saúde. Políticas orientadas para cuidados materno-infantis, prevenção e redução de desigualdades revelam-se, neste sentido, investimentos estratégicos para a saúde populacional futura.

¹² Os desenvolvimentos metodológicos inerentes ao IJI na área da saúde podem ser consultados junto da autora, Aida Isabel Tavares. O *policy paper* a ser elaborado desenvolverá 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-jcs.org/indice-de-justica-intergeracional/>.



Em síntese, a saúde intergeracional é um conceito que articula dimensões biológicas, sociais e económicas numa perspetiva longitudinal. Mais do que descrever um processo de transmissão, a saúde intergeracional aponta para uma responsabilidade coletiva ao longo do tempo: garantir que cada geração legue à seguinte não apenas mais anos de vida, mas sobretudo melhores condições para viver bem.

4.2 Subdimensões

O IJI em saúde compreende duas dimensões fundamentais: capital em saúde e cobertura do sistema de saúde, como representado na figura 2. Em cada uma das destas dimensões, estão incluídas diferentes subdimensões.

As subdimensões incluídas na dimensão capital em saúde são as seguintes:

i) Quantidade de vida

A quantidade de vida é medida pela esperança de vida à nascença (EVN). O seu crescimento ao longo do tempo reflete uma acumulação positiva de capital de saúde, sinalizando que as novas gerações dispõem de melhores condições de vida e de cuidados do que as anteriores.

ii) Qualidade de vida

A qualidade de vida é medida pela esperança de vida saudável à nascença (EVS). Um aumento da EVS traduz ganhos reais em saúde, embora não necessariamente coincidentes com os da EVN, uma vez que ambos os indicadores captam dimensões distintas da saúde e bem-estar populacional.

iii) Bem-estar mental

O bem-estar mental é medido pelo consumo de ansiolíticos e antidepressivos (CAA). O seu aumento sugere um agravamento da incidência e prevalência de problemas psicológicos e emocionais nas gerações atuais em comparação com as anteriores. O aumento do seu valor pode também refletir uma maior literacia em saúde e diagnóstico de doença mental mais frequente.

As subdimensões incluídas na dimensão cobertura do sistema de saúde são as seguintes:

iv) Acesso aos cuidados de saúde

O acesso aos cuidados de saúde considera dois *inputs* relevantes para a saúde intergeracional, que são as necessidades em saúde não satisfeitas e as despesas em saúde das famílias. As necessidades em saúde não satisfeitas (NSNS) representam limitações na cobertura universal e implicam efeitos negativos sobre o capital de saúde futuro, ao revelar desigualdades persistentes no acesso. Por sua vez, valores elevados de despesa em saúde das famílias (DF) refletem fragilidades na proteção financeira e desigualdades no acesso, afetando mais as gerações com menores recursos e reduzindo o rendimento disponível para outras necessidades básicas.

v) Orientação do sistema de saúde

A orientação do sistema de saúde capta a vertente efeito-temporal das despesas em saúde, em particular, a 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 e sequelas. Assim, a despesa em prevenção da doença (DP) reflete uma orientação



futura e quando apresenta uma tendência de crescimento indicia um investimento no futuro, pois gera benefícios para as gerações atuais e, sobretudo, vindouras.

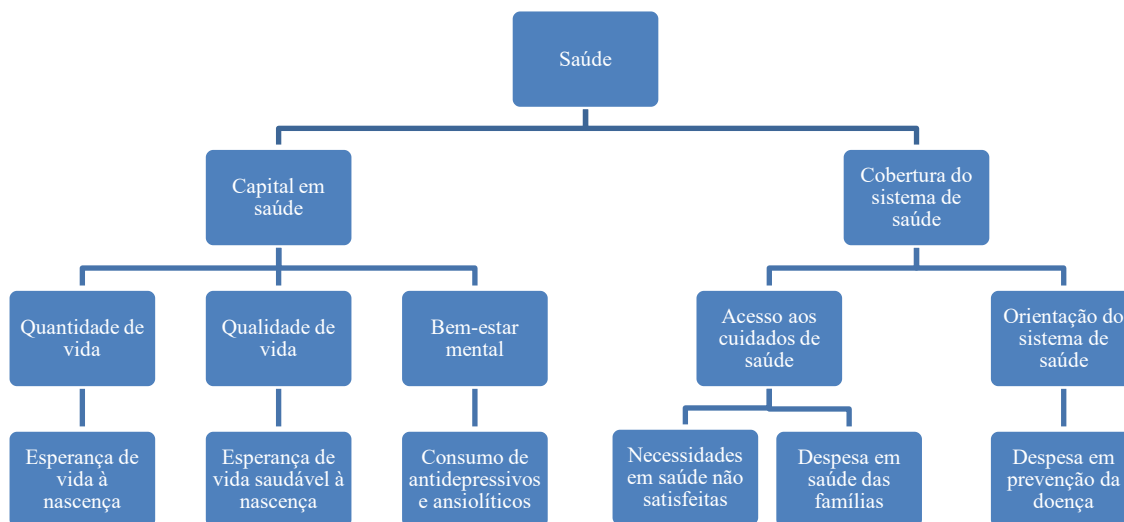


Figura 2 - Subdimensões e indicadores de justiça intergeracional na área da saúde.

4.3 Indicadores

Em seguida, listam-se os indicadores que medem cada uma das subdimensões do IJI em saúde.

-EVN mede o número médio de anos que se espera viver desde o nascimento, dadas as condições de mortalidade atuais.

-EVS complementa a EVN ao integrar a qualidade de vida, medindo os anos que se espera viver sem doença ou incapacidade moderada a severa.

-CAA é usado como indicador do estado de saúde mental¹³ e é medido pela ‘*defined daily doses per 1 000 inhabitants per day*’, ou seja, a dose de manutenção média assumida por dia para um medicamento utilizado na sua principal indicação em adultos.

-NSNS medem a percentagem de pessoas que não acederam a cuidados de saúde devido a barreiras financeiras, de tempo ou transporte.

-DF corresponde aos pagamentos diretos das famílias em percentagem da despesa total em saúde, ou seja, a despesa paga pelos orçamentos familiares.

-DP mede os gastos em atividades de prevenção, fundamentais para reduzir a incidência e gravidade de doenças. Os cuidados de prevenção incluídos nesta rubrica são aqueles que visam evitar ou reduzir o número ou a severidade de acidentes e doenças, e ainda as suas complicações e sequelas. A contabilização desta despesa é feita de acordo com o *System of Health*

¹³ Na edição anterior deste índice, a medição do estado de saúde mental foi feita com um indicador de prevalência de doença mental na população, que foi descontinuado.



Accounts SHA2011. Este indicador é calculado¹⁴ como um desvio (Desvio DP) face à média das despesas em prevenção nos países da UE que têm sistemas de saúde financiados por impostos, ou seja, que têm Serviços Nacionais de Saúde (SNS) (Dinamarca, Irlanda, Espanha, Itália, Letónia, Malta, Finlândia e Suécia).

4.4 Resultados

Na Tabela 3 são apresentados os dados normalizados para cada indicador e na última coluna está o valor do IJI para a área da saúde.

Anos	Necessidades em saúde não satisfeitas	Despesa em saúde das famílias	Despesas em prevenção	Esperança de vida à nascença	Esperança de vida saudável à nascença	Consumo de antidepressivos e ansiolíticos	IJI saúde
2016	0.12	0.52	0,13	0.46	0.39	0.83	0,35
2017	0.26	0.51	0,13	0.48	0.43	0.81	0,38
2018	0.56	0.47	0,12	0.48	0.52	0.76	0,41
2019	0.74	0.38	0,12	0.51	0.55	0.65	0,41
2020	0.92	0.52	0,16	0.50	0.60	0.55	0,45
2021	0.83	0.56	0,70	0.50	0.59	0.42	0,57
2022	0.50	0.64	0,72	0.50	0.59	0.30	0,51
2023	0.14	0.49	0,32	0.53	0.58	0.20	0,35

Tabela 3- *Evolução dos indicadores normalizados de justiça intergeracional na área da saúde.*

Nota: Os valores do IJI em saúde que se aproximam de 1 sugerem vantagens intergeracionais em saúde das gerações futuras, ao passo que os valores que se aproximam de 0 sugerem desvantagens intergeracionais em saúde das gerações futuras. Desvio DP face à média das despesas em prevenção nos países da UE que têm sistemas de saúde financiados por impostos.

No Gráfico 3, é apresentada a evolução dos indicadores ao longo do tempo em valores normalizados pelo método min-max. A interpretação desta evolução baseia-se no método utilizado para normalizar os valores. Assim, quando os valores se aproximam de zero, observa-se uma evolução desfavorável às gerações vindouras, e quando os valores se aproximam de um acontece o inverso e há uma evolução favorável a essas gerações.

¹⁴ Na edição anterior deste índice, a medição deste indicador foi feita por via da despesa nacional em atividades de saúde ligadas aos cuidados de prevenção. Neste sentido os valores dos indicadores não são comparáveis.



QUE FUTURO DEIXAMOS ÀS PRÓXIMAS GERAÇÕES?

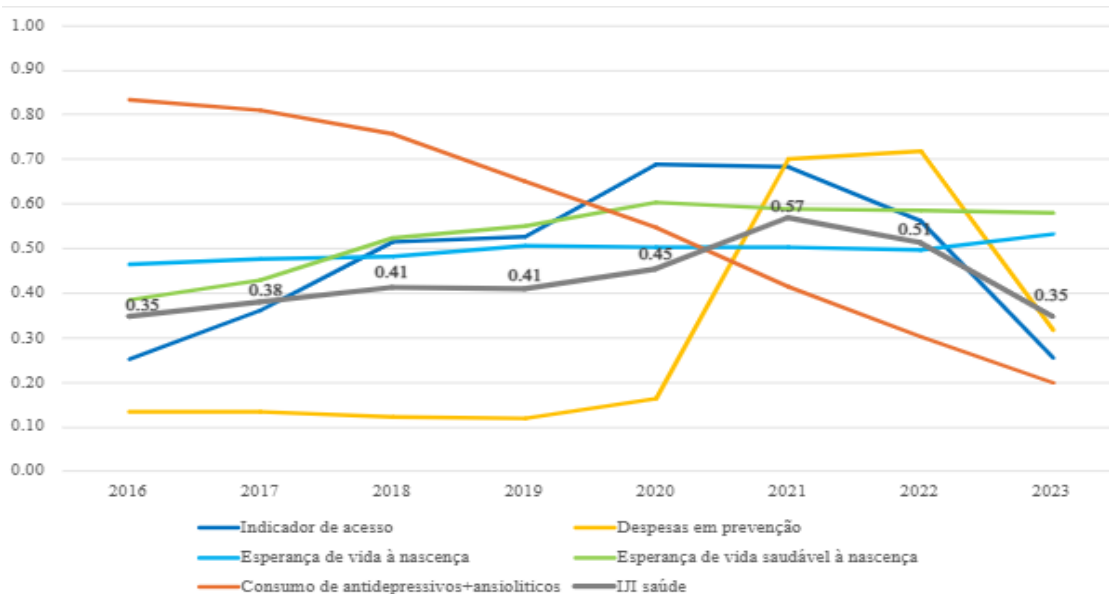


Gráfico 3 - Evolução dos indicadores normalizados e do índice de justiça intergeracional na área da saúde.

Nota: Os valores dos indicadores e do índice que se aproximam de 1 sugerem vantagens intergeracionais em saúde das gerações futuras, ao passo que os valores que se aproximam de 0 sugerem desvantagens.

Ao longo do período 2016-2023, ambos os indicadores de esperança de vida refletem valores mais elevados e, portanto, níveis de capital de saúde maiores que serão herdados pelas gerações mais novas - embora estas melhorias sejam consistentes ao longo do tempo, elas não são abruptas nem de grande magnitude; quanto ao CAA, há uma persistente evolução desfavorável às próximas gerações. Por sua vez, o indicador de acesso mostra que, desde a pandemia da COVID-19 (ponto de inflexão), se verifica uma deterioração no acesso aos cuidados de saúde, com impacto negativo na justiça intergeracional. Por fim, a diferença da DP face à média da despesa em prevenção dos países europeus com SNS mostra que há uma evolução, em média, favorável à justiça intergeracional, quando comparado com o período anterior à pandemia. De facto, após um período de estagnação, verificou-se um elevado crescimento da despesa pública em prevenção, sobretudo entre 2020 e 2021, permitindo uma aproximação da média dos países europeus com SNS. Contudo, após esse período existiu uma ligeira deterioração com prejuízos para a justiça intergeracional.

O IJI na área da saúde apresenta dois subperíodos: um antes da pandemia da COVID-19 e outro após. Antes da pandemia há uma tendência para um benefício das gerações futuras e após a pandemia esta tendência inverte-se, alcançando valores de 2016. O papel deste período na evolução dos diferentes indicadores deste índice não pode ser ignorado e deve ser considerada uma relação entre os indicadores e a pandemia da COVID-19 entre 2020-2023 (WHO, 2023). Esta relação é sobretudo notória para o desempenho do sistema de saúde no que diz respeito ao acesso, que, desde 2021, ficou marcado por uma maior dificuldade da população em utilizar os cuidados médicos do SNS. Visível e conhecido é também o aumento expressivo das despesas públicas em prevenção aquando da pandemia, representando a mesma um ponto de inflexão, tendo esta trajetória influenciado o desempenho do IJI setorial, que a acompanhou. Este aumento não foi uma característica nacional, tendo se observado na generalidade dos países europeus, decorrendo das despesas associadas não apenas ao período pandémico, mas também às medidas que visaram proteger a saúde pública.



4.5 Políticas públicas e justiça intergeracional

A saúde constitui uma dimensão transversal de todas as políticas públicas como consagrado na abordagem *Health in All Policies*. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável reforçam esta perspetiva ao integrarem a saúde em áreas tão diversas como o ambiente, a educação, o trabalho ou o urbanismo. Tal transversalidade, embora essencial, dificulta a identificação de políticas específicas com impacto direto e quantificável na saúde, exigindo, por isso, uma leitura sistémica dos determinantes que moldam o bem-estar das populações ao longo do tempo e entre gerações.

No contexto português, algumas medidas recentes evidenciam esta vocação intergeracional. Entre elas destacam-se as políticas de redução do sal no pão, da regulação do açúcar nas bebidas e da restrição do tabaco em locais públicos, iniciativas centradas na prevenção e cujos benefícios se projetam no futuro. A criação da Secretaria de Estado para a Promoção da Saúde, no XXIII Governo Constitucional (2022-2024) visou criar programas para melhorar a saúde da população através da prevenção, da promoção de estilos de vida saudáveis e do reforço da literacia em saúde. Por outro lado, o reforço da despesa em prevenção, que acontece sobretudo a partir da pandemia de COVID-19, pode ser considerada como um investimento estruturante no *capital de saúde* das gerações mais jovens.

Nesta linha de atuação de políticas públicas, a Reforma da Saúde Mental, em vigor desde agosto de 2023 (Lei da Saúde Mental: Lei n.º 35/2023), veio apostar em equipas comunitárias e na requalificação do internamento, e tem potencial para reduzir a prevalência de doença mental e reforçar a saúde psicológica no longo prazo. Por outro lado, o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), entre outros objetivos, visou criar 15 centros de responsabilidade integrados, requalificar as instalações de 20 serviços locais de saúde mental já existentes e também criar 40 equipas comunitárias de Saúde Mental com os rácios definidos no Plano Nacional de Saúde Mental (1/200 mil habitantes para adultos e 1/100 na infância e adolescência) (Ministério da Saúde, 2025). Infelizmente, é habitual em Portugal a ausência de avaliação dos resultados das políticas implementadas, apesar de alguns objetivos serem atingidos, como é o caso da descentralização e maior proximidade dos cuidados e a expansão da rede de internamento em hospitais gerais.

Apesar da implementação de medidas e políticas com efeitos na saúde intergeracional, persistem lacunas estruturais que ameaçam a equidade entre gerações. A falta de médicos de medicina geral e familiar nas unidades de saúde familiar compromete a cobertura dos cuidados de saúde primários. A falta de acesso a cuidados básicos, que afeta uma larga franja da população e de população vulnerável, arrisca-se a acumular mais anos de vida com menor qualidade, penalizando a longo prazo os mais jovens.

Neste enquadramento, promover justiça intergeracional em saúde implica adotar políticas assentes em quatro pilares fundamentais: garantir proteção financeira e acesso universal a cuidados de saúde ao longo de toda a vida; investir em políticas direcionadas para a infância e juventude, ampliando o capital de saúde das próximas gerações; criar ambientes físicos e sociais saudáveis que reduzam riscos desde a conceção; e, finalmente, desenvolver mecanismos de monitorização e avaliação dos efeitos de longo prazo das políticas adotadas. Instrumentos como o *Health Equity Assessment Toolkit* da Organização Mundial da Saúde e a *Framework for Intergenerational Fairness* (SOIF, 2021) oferecem já metodologias aplicáveis à avaliação sistemática destes impactos.



O trabalho da iniciativa internacional PHSSR - *Partnership for Health System Sustainability and Resilience* (Oliveira et al., 2022) para Portugal reforça este diagnóstico ao propor um conjunto de 43 recomendações de política em saúde. Entre elas, merecem particular destaque as que se centram na promoção da saúde a nível municipal, no fortalecimento da literacia em saúde através de campanhas intersectoriais e na regulação de práticas comerciais nocivas, como a publicidade e o fácil acesso a produtos prejudiciais à saúde. A descentralização de competências para os municípios pode, neste quadro, favorecer respostas mais próximas e adaptadas às comunidades, assegurando que a prevenção e a promoção da saúde atingem de forma equitativa diferentes grupos populacionais.

Importa ainda reconhecer que políticas fora do setor estritamente ligado à saúde têm efeitos determinantes na saúde intergeracional. Medidas como o alargamento das licenças parentais remuneradas, o acesso universal a creches ou programas de estímulo à primeira infância contribuem para fortalecer a base do capital humano e, consequentemente, do capital de saúde. A UE tem, neste domínio, desempenhado um papel relevante através de legislação laboral que incentiva a conciliação entre vida profissional e familiar e de programas como o EU4Health (European Commission, 2021). Experiências internacionais, como a adoção de quotas de licença parental para os pais em países nórdicos, ou a recente parceria entre a CE e a UNICEF para promoção da saúde física e mental infantil, oferecem exemplos concretos de políticas que articulam equidade social com saúde pública no longo prazo (Eurochild, 2025). Assim, pensar políticas públicas em saúde numa perspetiva intergeracional exige uma abordagem integrada, preventiva e transversal, capaz de articular dimensões setoriais e temporais. Trata-se não apenas de melhorar indicadores de saúde no presente, mas de criar condições estruturais para que as gerações futuras herdem mais e melhor saúde. Tal ambição implica repensar prioridades, reforçar a capacidade preventiva dos sistemas e desenvolver métricas que avaliem os efeitos de longo alcance das decisões de hoje. É neste compromisso entre equidade, sustentabilidade e justiça social que se encontra o verdadeiro potencial das políticas intergeracionais em saúde.



5. Índice de Justiça Intergeracional: mercado de trabalho¹⁵

5.1 A dimensão do mercado de trabalho

Como referido no capítulo 2 deste relatório, o termo geração pode reportar-se a duas coisas distintas: coortes ou grupos etários. Uma análise aprofundada da justiça intergeracional entre gerações (coortes) seria mais adequada, mas exigiria uma análise longitudinal de dados que acompanhasse todo o ciclo de vida de cada geração, ou seja, uma quantidade de dados muito extensiva e uma complexidade de análise que não permite uma monitorização anual da justiça intergeracional. Na dimensão do mercado de trabalho consideramos vários indicadores que se focam em variáveis reportadas a gerações (grupos etários) mais novos. Há dois tipos de argumentos adicionais para o fazer. Se observamos que certos indicadores para o mesmo grupo etário ao longo do tempo estão a ficar piores – ou seja sucessivas coortes enquanto jovens estão piores – é muito provável que essas respetivas gerações (coortes), considerando todo o ciclo de vida, estejam a ver reduzido o seu nível de bem-estar.¹⁶ Considere-se, por exemplo, o desemprego e a precariedade laboral. Uma tendência de mais desemprego jovem e mais precariedade jovem tende a ter efeitos de cicatriz ao longo da vida e, portanto, a repercutir-se ao longo de todo o ciclo de vida das novas coortes.

Importa clarificar o enquadramento teórico subjacente à análise da justiça intergeracional no mercado de trabalho, e que justifica a seleção de indicadores específicos. A teoria da justiça de Rawls (1971), usa o conceito de posição original em que os indivíduos não sabem quem são – estão por detrás de um “véu de ignorância” – para derivar princípios de justiça. Parece simples de argumentar que estando por detrás de um “véu da ignorância” em relação a que género temos ou teremos, enquanto membros de uma qualquer geração, dificilmente aceitaríamos uma desigualdade salarial baseada no género. Ou seja, podemos argumentar que o caminho para uma maior justiça intergeracional deve passar necessariamente por uma maior igualdade na remuneração salarial horária entre mulheres e homens.

Mais difícil é discutir como considerar, do ponto de vista intergeracional, o acentuar de certas desigualdades entre diferentes coortes enquanto jovens. Sempre que a variação numa dada variável depender quer de alterações em fatores exógenos aos indivíduos (procura de trabalho) quer em alterações em fatores endógenos (preferências individuais na opção trabalho-lazer), seria útil conseguir discriminar estes dois efeitos, pois só o primeiro é fonte de eventual injustiça intergeracional, algo que nem sempre é possível.

No mesmo sentido, quanto à estabilidade laboral – que é entendida como não precariedade laboral – podemos usar o argumento rawlsiano de que qualquer indivíduo preferiria a segurança de um contrato sem termo, do que a insegurança de um contrato a termo. Pela simples

¹⁵ Os desenvolvimentos metodológicos inerentes ao IJI na área do mercado de trabalho podem ser consultados junto dos autores, Paulo Trigo Pereira e Guilherme Ferreira. O *policy paper* por si elaborado 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-jcs.org/indice-de-justica-intergeracional/>. Tendo em conta a análise feita no anterior Relatório do IJI (Pereira et al., 2023), houve nalguns casos uma alteração de indicadores de modo a serem mais consistentes com indicadores usados internacionalmente (e.g. o grupo etário considerado). Isso significa pequenas alterações aos valores que constam desse relatório. De qualquer modo, e como explicado no capítulo 2, refizemos a totalidade da série e do indicador para a janela temporal 2016-2023.

¹⁶ Para que isso não aconteça, seria necessário que ao longo do ciclo de vida as gerações (coortes) que nascem mais tarde, na idade adulta ou enquanto idosos estivessem muito melhor nesses indicadores do que as que as precederam de modo a compensar a desvantagem “em jovem” das novas gerações. Ora acontece que isso é altamente improvável no mercado de trabalho em particular, mas também noutras dimensões analisadas neste relatório.



razão de que um contrato sem termo pode ser rescindido (com aviso prévio), mas um contrato com termo é, por natureza, precário. Assim, parece justificar-se atenção especial à variável contratos a termo para avaliar da (in)justiça intergeracional.

Finalmente, também é relevante o capital humano que se vai deixando às sucessivas coortes, mediante a ideia de que se deve transmitir às seguintes um nível de capital pelo menos idêntico ao recebido das anteriores. Aqui também existe uma dimensão que não convém descurar. É importante que esse eventual maior capital humano das novas coortes se reflita, entre outras coisas, num maior prémio salarial derivado desse maior nível de escolaridade.

5.2 Subdimensões

O IJI na área do mercado de trabalho em Portugal será dividido em cinco subdimensões, designadamente a estabilidade laboral, o emprego, a emigração, a igualdade salarial de género e o capital humano¹⁷.

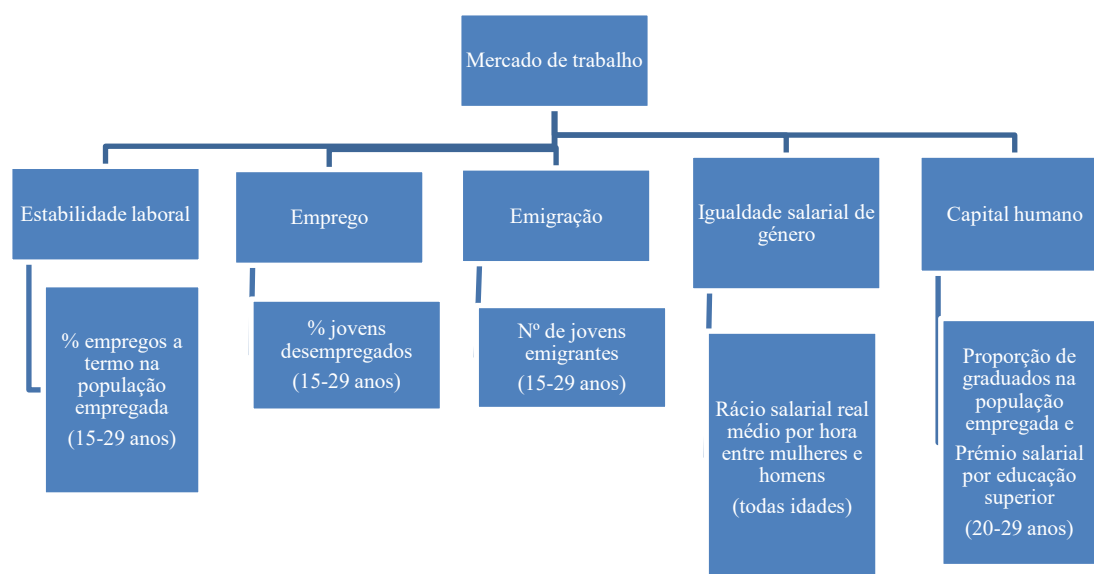


Figura 3 - Subdimensões e indicadores de justiça intergeracional na área do mercado de trabalho.

A *estabilidade laboral* será tanto maior quanto maior for a proporção de contratos sem termo oferecidos aos jovens trabalhadores no mercado de trabalho português. Apesar de alguma discussão sobre as preferências dos jovens das novas gerações por vínculos laborais mais flexíveis, parece manter-se credível, contudo, a ideia de que a estabilidade no emprego se mantém como um bem socialmente valorizado. Tanto mais que Nunes et al. (2023) mostram-nos que uma maior proporção de contratos temporários sujeita os jovens a maior risco de desemprego num ciclo de recessão económica. Por outro lado, Lopes (2020) mostra-nos que a segurança no emprego subjacente aos contratos sem termo aumenta de forma significativa a probabilidade de uma mulher trabalhadora ser mãe pela primeira vez.

¹⁷ Estas subdimensões estão coerentes com os referenciais estabelecidos pelo recente pacote de políticas *Next Generation EU* da Comissão Europeia, que estabelece como ambição um futuro laboral para os jovens com oportunidades, estabilidade, equidade e valorização do conhecimento.



O *emprego* é muito influenciado pelo quadro macroeconómico, nas suas expansões e recessões da atividade económica, sendo os jovens tipicamente os mais afetados pelos choques externos, instabilidade e crises económicas, como observado recentemente nos anos da pandemia COVID-19. O desemprego no momento da entrada do indivíduo no mercado de trabalho é decisivo nas suas escolhas profissionais, bem como no seu percurso futuro no mercado de trabalho. Um nível elevado de desemprego jovem tem efeitos lesivos no início da sua atividade, podendo condicionar escolhas, o percurso profissional e aumentar dificuldades na obtenção de trabalho no futuro.

Quanto à subdimensão da *emigração*, parte-se do pressuposto que um jovem estará mais propenso a emigrar quanto menor for a atratividade do mercado de trabalho em que se insere. Esta é a conclusão verificada em diversos estudos, como o de Bartolini et al. (2023), onde se conclui que os jovens portugueses emigram principalmente pela procura de melhores oportunidades profissionais (tanto em rendimento como de perspetivas de progressão) e de melhores condições de vida.

A injustiça quanto à *igualdade salarial entre mulheres e homens* pode fazer-se sentir, quer à entrada do mercado de trabalho, quer no decurso da vida adulta pelo impacto das circunstâncias familiares, tradicionalmente mais penalizadoras para a progressão profissional das mulheres. A este respeito, por exemplo, Duarte et al. (2010) referem que a sub-representação das mulheres em profissões e cargos com maior remuneração é um dos principais fatores subjacentes a desigualdade salarial de género, e que o aumento da participação dos homens nas tarefas domésticas e de cuidado aos filhos possui um efeito mitigante nesta desigualdade.

Por fim, na subdimensão do *capital humano* verificamos que, conforme evidenciado na literatura, o prémio salarial obtido com uma qualificação superior beneficia as novas coortes pelo acesso a um mercado de trabalho avançado na incorporação de tecnologia e conhecimento e que, por isso, será potenciador de maior estabilidade profissional e melhores perspetivas de progressão. Além do mais, o acesso a uma qualificação superior tem sido documentado como promotor de “elevação social” (Chaves & Morais, 2014). Este facto é particularmente relevante para uma economia, como a portuguesa, onde as desigualdades económicas à nascença têm sido, reconhecidamente, crescentes¹⁸.

5.3 Indicadores

Cada subdimensão corresponde a um aspeto relevante do mercado de trabalho e será traduzido por indicadores normalizados que permitem uma análise detalhada e dinâmica da sua evolução ao longo das gerações. Estes indicadores variam entre 0 e 1, sendo que valores próximos de 1 indicam uma maior justiça intergeracional, enquanto valores próximos de 0 representam o oposto.

A subdimensão *estabilidade laboral* é medida através do indicador da *população jovem dos 15 aos 29 anos*¹⁹, inclusive, com contratos a termo, a partir de dados anuais obtidos no Eurostat. Será calculado com base na diferença entre a média móvel a 3 anos da taxa de trabalhadores jovens em Portugal com contratos precários, em relação ao seu valor mínimo no

¹⁸ De acordo com o World Inequality Database (n.d.), em 2023, a riqueza líquida da metade mais pobre da população era 22 % inferior à registada em 1995. No mesmo período, a riqueza líquida dos 10 % mais ricos aumentou 3 %, enquanto a dos 1 % mais ricos registou um crescimento de 6%.

¹⁹ Grupo etário preferencial para representar a geração “jovem” neste estudo, conforme também utilizado pela iniciativa da CE no Youth Employment Support (2025).



período de 1995 a 2023 (21,3% em 1995). Esta diferença é depois avaliada face ao intervalo entre o valor mínimo e o valor máximo desta taxa, no período considerado (53,3% em 2016). Quanto maior a proporção de contratos a termo entre os trabalhadores jovens, menor o valor da subdimensão estabilidade laboral.

A subdimensão *emprego* é função da taxa de desemprego dos jovens com idades entre os 15 e os 29 anos, inclusive, através de dados anuais obtidos no Eurostat. O indicador será calculado com base na diferença entre a média móvel a 3 anos da taxa de desemprego jovem em relação a um valor mínimo no período de 1995 a 2023 (6,3% em 2000). Esta diferença será depois comparada com o intervalo entre esse valor mínimo e o valor máximo da série (29,1% em 2013). Quanto maior a proporção de desempregados entre os trabalhadores jovens, menor o valor da subdimensão emprego.

A subdimensão da *emigração* resultará do número de jovens portugueses que emigraram de forma permanente com idades entre os 15 e os 29 anos, inclusive, com dados anuais obtidos no Eurostat. Este indicador será depois calculado com base na diferença entre a média móvel a 3 anos do número de jovens portugueses emigrantes em relação a um valor mínimo, que corresponde ao valor mínimo da série no período de 2008 a 2023 (9.153 em 2009). Por sua vez, esta diferença será depois comparada com um intervalo entre esse valor mínimo e o valor máximo no período considerado (24.084 em 2013). Quanto maior o número de jovens emigrados permanentemente, menor o valor da subdimensão emigração.

A subdimensão da *igualdade salarial de género* é dada pelo rácio salarial entre mulheres e homens, e será calculada através do rácio entre o salário real médio mensal das mulheres por hora remunerada e o salário real médio mensal dos homens por hora remunerada, para cada ano, a preços constantes de 2012, e para trabalhadores com mais de 18 anos, inclusive. Os dados foram obtidos nos Quadros de Pessoal da Segurança Social e os rendimentos considerados incluem a remuneração base bruta e as prestações regulares, como as remunerações por trabalho suplementar, os bónus, prémios ou as diuturnidades.

Quanto ao *capital humano*, esta subdimensão utiliza dois indicadores. Um associado ao nível de qualificações que é função da proporção de graduados na população empregada em Portugal em relação a um *benchmark* europeu do valor médio da proporção de graduados na população empregada. Outro indicador é o *prémio salarial conseguido por um trabalhador jovem com formação superior*, que será dado por uma função do rácio salarial entre trabalhadores com qualificação superior face aos trabalhadores sem essa qualificação. Serão utilizados os salários reais médios mensais por hora remunerada dos trabalhadores qualificados e dos trabalhadores não qualificados, para cada ano, a preços constantes de 2012, com idades entre os 20 e os 29 anos, inclusive. Os dados foram obtidos nos Quadros de Pessoal da Segurança Social e os rendimentos incluem, a remuneração base bruta e as prestações regulares.

Por fim, a agregação do indicador IJI para a área do mercado de trabalho será calculada através da média geométrica não ponderada destas cinco subdimensões (estabilidade laboral, emprego, emigração, igualdade salarial de género e capital humano).



5.4 Resultados

A Tabela 4 apresenta os resultados do IJI na área do mercado de trabalho, bem como os valores para a justiça intergeracional em cada uma das suas cinco subdimensões, no período em observação que compreende os anos de 2016 a 2023, inclusive.

Ano	Estabilidade laboral	Emprego	Emigração	Igualdade de Género salarial	Capital humano	IJI mercado de trabalho
2016	0.12	0.31	0.37	0.78	0.61	0.35
2017	0.09	0.43	0.54	0.79	0.58	0.37
2018	0.10	0.55	0.64	0.80	0.57	0.41
2019	0.13	0.66	0.73	0.80	0.59	0.46
2020	0.21	0.68	0.78	0.81	0.59	0.52
2021	0.27	0.65	0.81	0.81	0.61	0.55
2022	0.32	0.64	0.78	0.81	0.62	0.56
2023	0.33	0.66	0.68	0.82	0.61	0.56

Tabela 4 - Evolução dos índices nas subdimensões de Justiça Intergeracional na área do mercado de trabalho (2016-2023).

Como podemos observar, no período entre 2016 e 2023, houve uma melhoria significativa da justiça intergeracional no mercado de trabalho em Portugal, refletida na subida no IJI do mercado de trabalho de 0,35, em 2016, para 0,56, em 2023. Apesar de a proporção de contratos precários nos jovens ainda se manter elevada face aos seus mínimos históricos, esta evidente melhoria reflete de forma mais vincada o aumento da estabilidade laboral, mas também a redução da emigração²⁰ e do desemprego, principalmente no período que precedeu a crise pandémica. Sendo menos expressiva, a evolução positiva das condições laborais também se fez sentir entre as trabalhadoras, cujos salários médios se aproximaram dos auferidos pelos homens. No que ao capital humano diz respeito, este resulta de dois contributos distintos. Os níveis de qualificações que aumentaram durante o período em que Portugal se aproximou da média europeia. Porém, no que diz respeito ao prémio salarial pela detenção de qualificação superior, este não registou alterações abruptas, apesar da sua ligeira tendência decrescente até 2020.

²⁰ A redução da emigração dos jovens em termos do índice traduz-se num aumento do índice, na medida em que leva a uma melhoria esperada no bem-estar das novas coortes.



QUE FUTURO DEIXAMOS ÀS PRÓXIMAS GERAÇÕES?

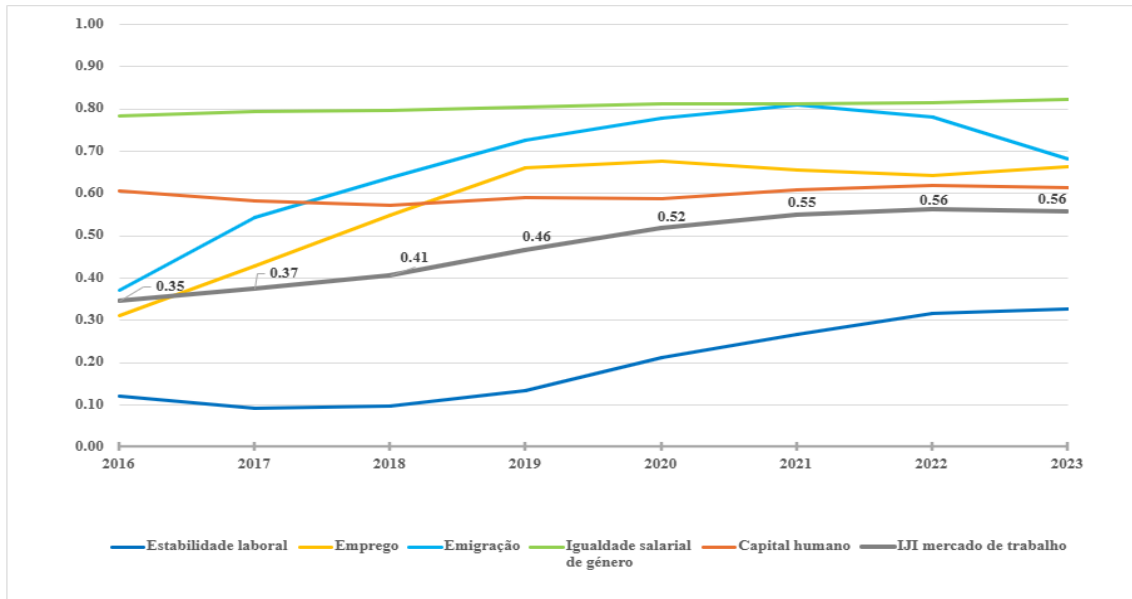


Gráfico 4 - Evolução dos indicadores normalizados e do índice de justiça intergeracional na área do mercado de trabalho.

5.5 Políticas públicas e justiça intergeracional

Depois dos impactos negativos da crise financeira de 2008, e do programa de assistência financeira a que a economia portuguesa foi submetida entre 2011 e 2014, as condições oferecidas às novas gerações no mercado de trabalho melhoraram em Portugal.

Algumas fragilidades estruturais, no entanto, mantiveram-se. A taxa de desemprego jovem registou uma queda entre 2016 e 2019, mas voltou a aumentar com a pandemia, mantendo-se em níveis elevados e significativamente superiores à média da UE (em 2023, foi de 11,2% na UE e de 14,2% em Portugal). A este respeito, nos últimos anos foram implementados vários programas ativos de emprego e formação, sendo exemplos o programa de estágios ATIVAR.PT, a Iniciativa Emprego Jovem, o Empreende XXI e os apoios à contratação. Contudo, o desemprego jovem - particularmente entre os menos escolarizados - tem-se mantido um problema duradouro, com impacto bastante visível na geração que entrou para a população ativa durante ou após a crise pandémica.

Olhando em concreto para o ATIVAR.PT, este é um pacote de políticas com o objetivo de facilitar a integração de jovens trabalhadores e de desempregados no mercado de trabalho através da oferta de estágios e de oportunidades de formação prática. O programa foi avaliado pela OCDE em 2024, que concluiu ter sido uma medida eficaz para reforçar o emprego e os rendimentos de curto prazo dos jovens e dos desempregados em Portugal, com benefícios particulares para os indivíduos com menor nível de escolaridade e para os residentes em zonas não urbanas. Ainda assim, os seus impactos a longo prazo carecem ainda de uma análise mais aprofundada.

Quanto à subdimensão da estabilidade laboral, registaram-se melhorias significativas de 2018 a 2022. Apesar disso, a proporção de contratos temporários entre os jovens portugueses manteve-se elevada, sobretudo quando comparada com as médias europeias. Em 2023, 42.9% dos jovens trabalhadores em Portugal tinham contratos temporários, face a uma média de 34.5% na UE. Para contrariar esta tendência, foram lançadas políticas públicas dirigidas à contratação sem termo, através também do já referido programa ATIVAR.PT, que incentivava a contratação



permanente de trabalhadores no pós-estágio, utilizando ferramentas como o Prémio ao Emprego ATIVAR.PT²¹. A avaliação da OCDE (2024) assinala, contudo, dificuldades na medição dos seus impactos efetivos devido à falta de dados. Mais recentemente, em 2023, foi implementada a Agenda para o Trabalho Digno com um pacote de medidas robusto e vocacionado especificamente para o combate à precariedade entre os jovens, cujos resultados deverão ser avaliados posteriormente.

Este contexto, de considerável instabilidade nos vínculos laborais poderá contribuir também para a manutenção dos níveis elevados de emigração entre os jovens em Portugal. Após a redução no pós-2016, observamos que, no final da pandemia, o número de jovens que optaram pela emigração permanente voltou a aumentar significativamente. Embora existam iniciativas públicas para fixar jovens e incentivar o regresso dos que emigraram - como os incentivos fiscais do Programa Regressar, a devolução de propinas ou os apoios à habitação – as remunerações oferecidas no mercado de trabalho português continuam insuficientes para cobrir os custos da habitação constituindo, assim, um fator adicional que alimenta a emigração jovem.

Finalmente, no que se refere ao *gender pay gap* têm sido implementadas diversas políticas públicas com o intuito de aumentar a transparência nas empresas sobre as práticas salariais entre géneros e de reforçar a fiscalização por parte da Autoridade para as Condições no Trabalho. Existe, porém, ainda um longo caminho a percorrer rumo à igualdade, em particular no setor privado.²² Não obstante, e como registo positivo, em Portugal as diferenças salariais agregadas entre mulheres e homens são bastante inferiores à média dos países da União Europeia.

²¹ Incentivo financeiro às empresas que celebrassem um contrato sem termo com os estagiários recebidos ao abrigo do programa.

²² No indicador ajustado de desigualdade salarial publicado pelo Eurostat (2025), em 2023, as mulheres empregadas no setor público português ganhavam, em média, 6% menos do que os homens, enquanto no setor privado essa diferença atingiu os 17.7%. Esta disparidade entre os setores público e privado é a mais elevada entre os 23 Estados europeus analisados na publicação.



6. Índice de Justiça Intergeracional: habitação²³

6.1 A dimensão da habitação

O agravamento das desigualdades e o impacto desproporcional sobre as gerações mais jovens têm adquirido crescente relevância no debate político. A justiça intergeracional foi introduzida nas agendas da UE e da Organização das Nações Unidas (ONU). A UE pretende apresentar, em 2026, uma estratégia global para a equidade intergeracional, com o objetivo de introduzir este princípio de forma transversal em todas as suas políticas. A proposta visa promover a solidariedade entre gerações e assegurar que as decisões atuais sejam tomadas com justiça em relação às gerações futuras. Essa equidade deve abranger áreas como o acesso à habitação, justiça climática e outros setores fundamentais para o bem-estar coletivo (Euronews, 2025; European Commission, 2025).

Na ONU, o tema ganhou impulso com o relatório “Nossa Agenda Comum” (2021) e o Resumo de Políticas “Pensar e Agir para as Gerações Futuras”, que revitalizaram a ideia de criar um Enviado da ONU para as Gerações Futuras. Esta proposta foi reforçada em 2024, quando os Estados-Membro aprovaram a “Declaração sobre as Gerações Futuras”, anexa ao “Pacto para o Futuro”. Embora o conceito de um “Guardião das Gerações Futuras” tenha origem no Relatório Brundtland (1987), as recentes iniciativas evidenciam um compromisso renovado com a integração da justiça intergeracional nas políticas públicas (United Nations, 2023).

Que obrigações têm os mais velhos para com os jovens? Esta questão está no cerne do relatório da Intergenerational Commission (2018) e revela-se particularmente pertinente no domínio da 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 contexto europeu. A justiça entre gerações assenta na ideia de que a busca do bem-estar pelas gerações atuais não deve comprometer as oportunidades de uma vida boa e digna das gerações seguintes (Morton, 2013). Na maioria dos países europeus, a crise financeira de 2008 conduziu ao aumento do desemprego, estagnação dos salários e redução dos gastos públicos, afetando de forma particularmente intensa os jovens — sobretudo nos países do sul da Europa (Gentili & Hoekstra, 2021). As disparidades entre gerações tornaram-se mais acentuadas. De modo geral, as pessoas mais velhas beneficiam de maior proteção, uma vez que estão reformadas, recebem pensões e estão menos expostos aos riscos do mercado de trabalho, como o desemprego. Além disso, podem beneficiar de um ativo financeiro relevante — a casa própria — adquirida num período de forte promoção da habitação e valorização imobiliária.

Nos países do sul da Europa, a crise da habitação tem tido um impacto ainda maior nos jovens. A mercantilização da habitação e a crescente importância dos ativos imobiliários como fonte de segurança e bem-estar têm reforçado 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 progressivamente menos acessível aos jovens (Heath, 2018; Roberts, 2020). Estes enfrentam cada vez mais problemas no acesso à habitação, têm cada vez mais dificuldade em pagar as despesas de habitação, e

²³ Os desenvolvimentos metodológicos inerentes ao IJI na área da habitação podem ser consultados junto das autoras, Romana Xerez e Paula Albuquerque. O *policy paper* por si elaborado 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-jcs.org/indice-de-justica-intergeracional/>.



permanecem cada vez mais e até mais tarde em casa dos pais (Christophers, 2018; Byrne, 2020; Eurostat, 2020; Hoolachan & McKee, 201).

Devido aos elevados custos, o mercado do arrendamento deixou de ser há muito tempo uma opção viável para grande parte dos jovens. O problema de acesso à habitação por parte das gerações mais novas suscita, assim, novas questões e desigualdades. As gerações anteriores conseguiram 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).

Uma investigação recente desenvolvida em Portugal mostra que, entre 2004 e 2022, as gerações mais jovens registam taxas significativamente mais baixas de acesso à habitação própria — com ou sem recurso a crédito hipotecário — em comparação com as gerações anteriores, bem como níveis mais elevados de arrendamento. Os *Millennials* enfrentam uma situação de clara desvantagem face às gerações precedentes, em particular os *Baby Boomers*. Esta desvantagem evidencia a emergência de um novo risco social: a desigualdade intergeracional de habitação. As respostas à crise de habitação devem ser concebidas a partir de uma perspetiva de Estado Social Sustentável e de maior justiça intergeracional (Xerez et al., 2025b).

6.2 Subdimensões

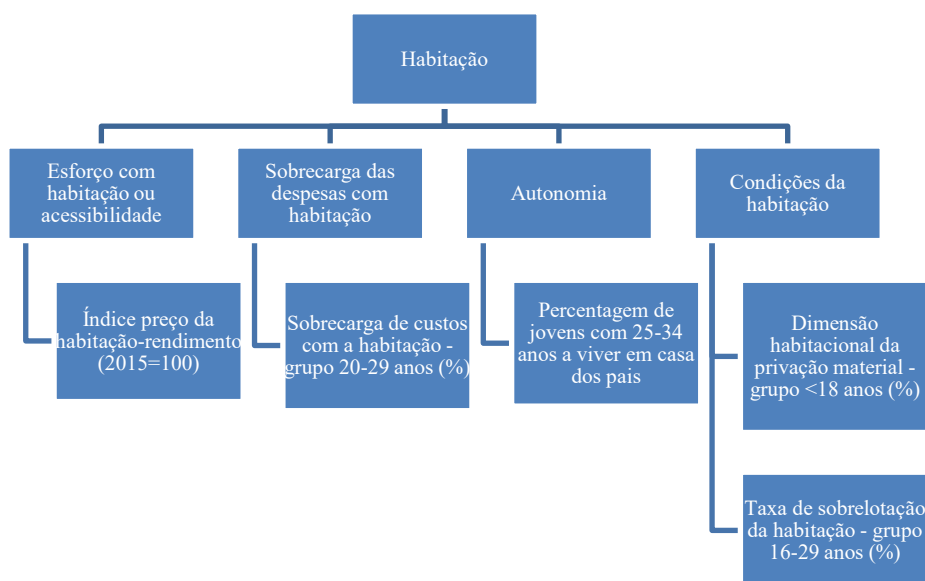


Figura 4 - Subdimensões e indicadores de justiça intergeracional na área da habitação.

O IJI 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 subdimensões: 1) *acessibilidade*; 2) *sobrecarga das despesas com habitação*; 3) *autonomia*; e 4) *condições de habitação*. Para cada subdimensão propomos um ou dois indicadores específicos, conforme iremos analisar.



6.3 Indicadores

A subdimensão *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 subdimensão *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 subdimensão *autonomia* tem como indicador o *índice de jovens com idades 25-34 anos a viver em casa dos pais*. Este indicador varia inversamente com a percentagem de jovens que habitam em casa dos pais, pois quanto maior esta percentagem menor a autonomia.

A subdimensão *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 quando 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.²⁴

Os valores dos sub-indicadores da Figura 4 utilizados para a construção do índice, são normalizados de acordo com a fórmula $\frac{(\text{Valor observado} - \text{Pior valor})}{(\text{Melhor valor} - \text{Pior valor})}$, em que “melhor” e “pior” são tomados na perspetiva do grupo etário mais jovem. Para quase todos os indicadores, o conjunto de comparação de onde se elege o “melhor” e o “pior” inclui os valores para Portugal e os valores para a Zona Euro, desde 2004. A exceção é o índice da percentagem de jovens com 25-34 anos a viver em casa dos pais, cujo conjunto de comparação se cinge a Portugal, por traduzir uma realidade fortemente influenciada por fatores culturais, específicos de cada país. O valor “melhor” considerado na taxa de sobrelotação ou na privação em habitação é zero.

Para alisar a série obtida, os “valores observados” são a média do ano corrente e dos dois anteriores, sendo a agregação dos vários subindicadores efetuada da seguinte forma: i) calcula-se a média geométrica dos dois subindicadores representantes das condições de habitação (Figura 4) para se obter o valor do indicador condições de habitação; ii) calcula-se a média geométrica dos quatro indicadores para obter o valor do índice na área da habitação. Atribui-se, portanto, peso igual aos quatro indicadores.

²⁴ 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.



6.4 Resultados

A Tabela 5 apresenta a evolução dos indicadores normalizados, entre 2016 e 2023 e os valores obtidos para o índice no domínio da Habitação.

	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	Indicador de sobrelotação da habitação grupo 16-29	Dimensão habitacional da privação material grupo <18	Indicador de Condições de Habitação	
2016	0.81	0.38	0.48	0.35	0.14	0.22	0.43
2017	0.77	0.41	0.48	0.35	0.18	0.25	0.44
2018	0.69	0.50	0.48	0.34	0.18	0.25	0.45
2019	0.59	0.54	0.49	0.36	0.22	0.29	0.46
2020	0.45	0.64	0.41	0.39	0.25	0.31	0.44
2021	0.32	0.63	0.29	0.41	0.27	0.33	0.37
2022	0.18	0.65	0.19	0.41	0.27	0.33	0.29
2023	0.09	0.62	0.20	0.32	0.21	0.26	0.23

Tabela 5 - Evolução dos indicadores normalizados de justiça intergeracional na área da habitação.

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

Os valores para 2020 e 2021 utilizados no indicador Dimensão Habitacional da Privação Material grupo<18 têm por base o último valor conhecido para a privação material em habitação, partindo da hipótese de que não existiu alteração nos anos em que não houve publicação (2020 e 2021).

Acessibilidade

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.

A OCDE publica este rácio para Portugal desde 1995. Consideramos que quanto maior for o preço da habitação relativamente ao rendimento, pior para os mais jovens, considerando que são estes que maioritariamente estão interessados em comprar casa.

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, começando a piorar a partir daí. Isto significa que no período agora analisado (2016-2023) a acessibilidade vai sempre piorando com destaque para o período posterior a 2018 (ver tabela 5).

Sobrecarga

A sobrecarga de custos com a habitação para os jovens entre os 20 e os 29 anos registou um agravamento até 2015, começando a melhorar a partir daí, apesar de uma ligeira deterioração



em 2020-2021 e 2022-2023. Apesar de os indicadores usados para medir a acessibilidade e a sobrecarga estarem associados à capacidade financeira dos indivíduos, a situação dos jovens ao longo do período em análise, em média, piorou de acordo com o primeiro e melhorou 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. Contrariamente, 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 aceder à 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 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, exceto em 2022-2023.

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, com particular destaque igualmente para 2020-2021 e 2022-2023.



QUE FUTURO DEIXAMOS ÀS PRÓXIMAS GERAÇÕES?

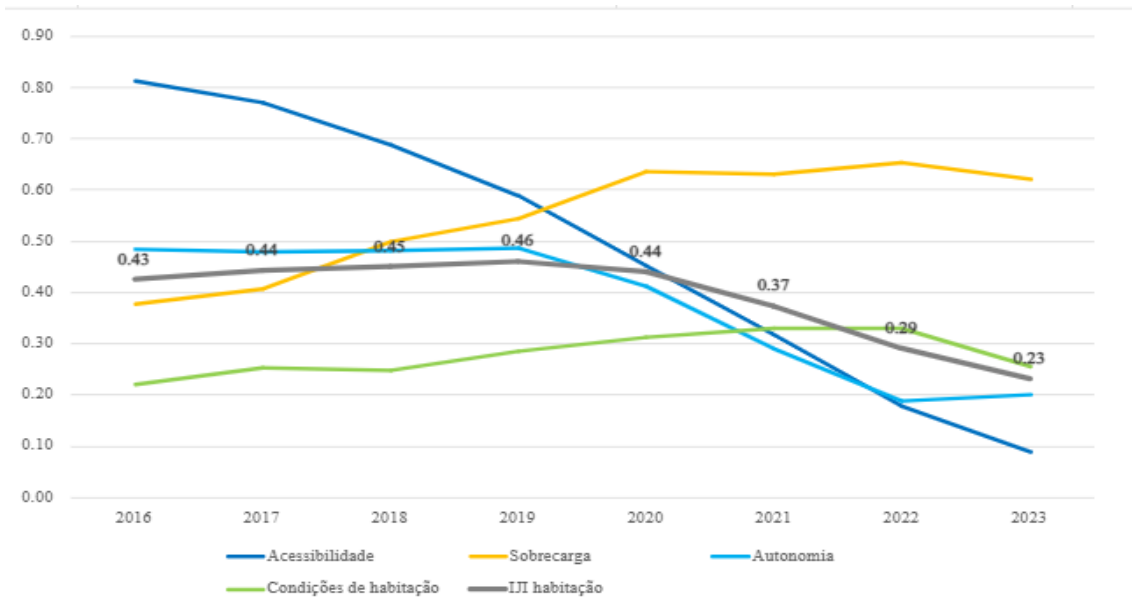


Gráfico 5 - Evolução dos indicadores normalizados e do índice de justiça intergeracional na área da habitação.

6.5 Políticas públicas e justiça intergeracional

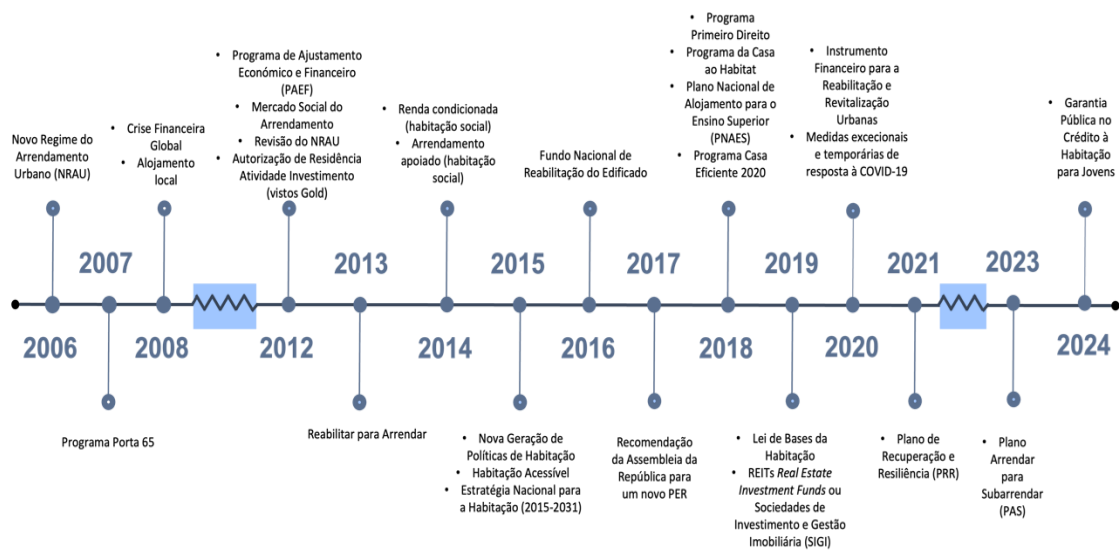


Figura 5 - Evolução da política de habitação, 2006-2024.

Fonte: Elaboração pelas autoras Romana Xerez e Paula Albuquerque.

Apesar dos dados analisados num anterior estudo da habitação serem relativos a 2006-2024, é importante referir alguns acontecimentos anteriores, que marcam a evolução do mercado e das políticas de habitação neste período. A partir do início dos anos 2000, registou-se uma mudança significativa na política de habitação em Portugal, com a atribuição de maior relevância



ao arrendamento em detrimento da promoção da habitação própria, que havia predominado nas décadas anteriores. Este processo esteve associado ao fim do crédito jovem bonificado, em 2002, ao incentivo ao arrendamento verificado na legislação produzida, bem como à maior liberalização do mercado de habitação, impulsionada pelo Novo Regime do Arrendamento Urbano, em 2006 (Figura 5) e pelas reformas subsequentes em 2012, 2014, e 2017 (Xerez et al., 2019), assim como pelo aumento do preço da habitação. Paralelamente, a criação do regime jurídico do Alojamento Local, em 2008, fomentou o arrendamento de curta duração, articulado com o crescimento do turismo, especialmente nos grandes centros urbanos (Mendes, 2021; Lima, 2024; Mendes & Tulumello, 2024). O incentivo ao arrendamento é igualmente visível na criação do programa Porta 65, destinado a apoiar o acesso dos jovens à habitação.

A segunda década dos anos 2000 é marcada pelas consequências da crise financeira de 2008, pela intervenção da Troika em 2011 e pelo Programa de Ajustamento Económico e Financeiro em 2012, que conduziram ao agravamento da acessibilidade da habitação (evolução da relação entre os preços da habitação e o rendimento), especialmente a partir de 2015. A entrada de investimentos estrangeiros no setor imobiliário (como é o caso dos vistos *Gold*) intensifica-se nesse período.

Em 2012, surgiu a iniciativa “Mercado Social do Arrendamento” (Figura 5), com o objetivo de criar um mercado intermédio de arrendamento. O agravamento das dificuldades financeiras das famílias levou, em 2014, à adoção de medidas no âmbito da habitação social, incluindo regimes de “renda condicionada e arrendamento apoiado”.

A reabilitação urbana foi amplamente impulsionada através de programas como o “Reabilitar para Arrendar”, criado em 2013. Para reforçar essa dinâmica, foi instituído, em 2016, o “Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado”, visando promover projetos de reabilitação de imóveis para arrendamento, especialmente nos centros urbanos. Contudo, a reabilitação acabou por incidir, em grande parte, sobre edifícios destinados ao turismo, contribuindo para processos de turistificação.

Em 2015, foi lançada a “Estratégia Nacional para a Habitação 2015-2031”, que previa uma intervenção de longo prazo no setor habitacional. No entanto, a mudança de governo levou à sua descontinuação, comprometendo a execução das ações inicialmente previstas.

Os graves e crescentes problemas da habitação trouxeram novamente aspetos de privação de habitação como a sobrelotação e a discussão das necessidades de realojamento. A Assembleia da República recomendou ao Governo, em 2017, 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. Nesse ano, surgiu também, a Nova Geração de Políticas de Habitação e novos programas como a Arrendamento Acessível. A Lei de Bases da Habitação, aprovada em 2019, estabeleceu as bases do direito à habitação e os objetivos das políticas públicas de habitação. O acesso à habitação afeta de forma significativa os grupos mais desfavorecidos, com rendimentos mais baixos, mas também outros segmentos da população, como os jovens e até famílias com rendimentos mais elevados.

Ao contrário das décadas anteriores, em que a habitação era vista como um elemento de bem-estar e uma forma de acumulação de riqueza pelas famílias, a partir deste período observa-se uma mudança estrutural com implicações políticas. Os governos passaram a dar maior atenção



a esta questão, embora as medidas adotadas tenham tido impacto limitado na melhoria das condições de habitação. O final desta década é marcado pela pandemia de COVID-19, neste período surgem medidas excepcionais e temporários de resposta à pandemia.

Os apoios aos fundos de investimento imobiliário surgem também neste período através de medidas como os REITs — *Real Estate Investment Funds*, criados em 2019. Os financiamentos e medidas para a reabilitação são promovidos, é criado o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRU, 2020). Em 2018, foi criado o programa “Casa Eficiente 2020”, um sistema de incentivos financeiros para empréstimos bonificados para projetos de reabilitação e eficiência energética, com um orçamento de 200 milhões de euros, metade garantido pelo Banco Europeu de Investimento.

As dificuldades de acesso à habitação, nomeadamente os problemas dos jovens no ensino superior estão na origem de algumas medidas como Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior (PNAES), em 2018.

Em 2021, foi regulamentado em Portugal o PRR, que integrou várias medidas no âmbito da habitação, com um conjunto de reformas e investimentos definidos por cada Estado-Membro da UE com o objetivo de mitigar os impactos económicos e sociais decorrentes da crise provocada pela pandemia de COVID-19. O PRR de Portugal, aprovado em 2021 e reprogramado em 2023, atribui à habitação um papel central, criando uma Componente autónoma dedicada ao setor. Na Componente 2 – Habitação, está prevista uma reforma (Plano Nacional de Alojamento Urgente e Temporário) e seis investimentos principais: Programa de Apoio ao Acesso à Habitação; Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário; Habitação apoiada na Região Autónoma da Madeira; Melhoria do parque habitacional nos Açores; Parque público de habitação a custos acessíveis; Alojamento Estudantil a custos acessíveis. Entre estes, apenas o investimento em Alojamento Estudantil a custos acessíveis é dirigido especificamente aos jovens, ainda que os restantes possam beneficiá-los em determinadas situações. Esta medida, articulada com o PNAES, visa acelerar a criação de camas a preço regulado através da construção, adaptação e reabilitação de residências estudantis, privilegiando edifícios do Estado, instituições de ensino superior e municípios.

Em 2023, foi criado o PAS - Programa Arrendar para Subarrendar, com o objetivo de arrendar imóveis no mercado e subarrendá-los a preços acessíveis para famílias vulneráveis, incluindo jovens até 35 anos.

As medidas destinadas aos jovens, nomeadamente para promover o acesso à habitação própria, surgiram em 2024 com a Garantia Pública no Crédito à Habitação para Jovens, que pretende apoiar a aquisição de primeira habitação própria por parte de jovens entre os 18 e 35 anos, aplicando-se transações até aos 450 mil euros. Neste período foi também criada a medida de Isenção de IMT e Imposto de Selo na primeira aquisição de habitação, bem como a reformulação do Programa Porta 65.

Ao longo de quase duas décadas as políticas de habitação foram marcadas por várias mudanças e crises, de que se destacam a crise financeira, em 2008, e a crise pandémica, de COVID-19, e, mais recentemente, as guerras na Ucrânia e em Gaza, bem como o agravamento das crises energética e climática, que pioram o acesso à habitação. Além destes fatores, destaca-se também a elevada procura estrangeira e o aumento do preço da habitação, que agravam a crise da habitação (Xerez et al., 2024; Xerez et al., 2025a).



Entre 2006 e 2024, a política de habitação em Portugal passou por transformações profundas. Observou-se a transição de um modelo centrado na habitação própria para uma maior relevância do arrendamento, acompanhada pela liberalização do mercado e pela escalada dos preços. O fim do crédito bonificado no início dos anos 2000, a introdução do Novo Regime do Arrendamento Urbano, a crise financeira de 2008 e a intervenção da Troika, bem como a expansão do turismo, alteraram profundamente o mercado de habitação e agravaram o acesso, afetando especialmente os jovens. Diversos programas e medidas — como o Porta 65, a Nova Geração de Políticas de Habitação, a Lei de Bases da Habitação (2019) e, mais recentemente, o PRR (2021) — procuraram mitigar estes problemas, mas tiveram impacto limitado. As novas medidas dirigidas aos jovens, lançadas depois de 2023, representam uma iniciativa relevante para promover a justiça intergeracional, que deve ser ampliada e diversificada.



7. Índice de Justiça Intergeracional: pobreza e condições de vida²⁵

7.1 As dimensões da pobreza e condições de vida

A incidência da pobreza em cada geração constitui uma dimensão fundamental na construção de um IJI. Um maior nível de pobreza representa, indubitavelmente, um obstáculo à edificação de uma sociedade mais justa e solidária.

A forma como a pobreza incide sobre as diferentes gerações ou grupos etários constitui um elemento fulcral na identificação dos principais determinantes da pobreza no seu todo. Em Portugal, bem como na maioria dos países da UE, o perfil etário da população pobre²⁶ tem-se transformado significativamente nas últimas décadas: a maior vulnerabilidade à situação de pobreza da população mais idosa até ao início do presente século tem sido substituída pelo agudizar da pobreza das crianças e dos jovens. De facto, desde o ano de 2007, os índices de pobreza das crianças e dos jovens têm sido quase sempre superiores aos da população idosa, e mesmo aos do conjunto da população. Se não for contrariada, esta alteração no perfil etário da população pobre reforçará o carácter estrutural da pobreza em Portugal e poderá comprometer de forma significativa as oportunidades e a qualidade de vida das crianças portuguesas de hoje ao longo do seu ciclo de vida.

Esta substancial mudança detetada no perfil etário da população pobre poderá explicar o porquê de a maioria dos (poucos) estudos que analisam o impacto da pobreza na justiça intergeracional, como Hanton (2016) e Hellmann et al. (2019), se concentrarem na comparação entre os níveis de pobreza da população jovem e da idosa, em detrimento de uma abordagem geracional, embora Duffy (2021) inclua a análise do rendimento monetário num quadro geracional. Outra vertente que tem ganho relevância refere-se à transmissão intergeracional da pobreza estimada com base em inquéritos longitudinais ou pela análise qualitativa de entrevistas a indivíduos em situação de pobreza. Diogo *et al.* (2021) adota esta última abordagem para Portugal e concluem pela sua relevância na análise da dimensão estrutural da pobreza e a sua perpetuação entre gerações. No entanto, a utilização deste tipo de metodologia para a construção de um índice enfrenta sérias limitações pois requer o acompanhamento longitudinal de indivíduos e famílias ao longo do tempo, algo ainda inexistente em Portugal.

Apesar de existir um consenso generalizado quanto à relevância da pobreza e das condições de vida da população na construção de um IJI, a definição da ligação entre essa noção e um conjunto de subdimensões que expressem a realidade da pobreza revela-se consideravelmente mais complexa. Um primeiro passo para estabelecer essa conexão é identificar que quanto maior for o nível de pobreza numa sociedade, menor será a justiça social que nela prevalece. De facto, a noção de justiça intergeracional pressupõe a identificação dos recursos, instituições e valores que a sociedade deve proteger e transmitir às gerações futuras de modo a garantir condições adequadas para o seu desenvolvimento humano.

No contexto da construção de um IJI, a forma como se interpreta a evolução temporal das condições de vida assume especial relevância. Assim, a redução da pobreza ao longo do tempo

²⁵ Os desenvolvimentos metodológicos inerentes ao IJI na área da pobreza e condições de vida podem ser consultados junto dos autores, Carlos Farinha Rodrigues e Isabel Andrade. O *policy paper* por si elaborado 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-jcs.org/indice-de-justica-intergeracional/>.

²⁶ Sobre esta alteração do perfil de pobreza em Portugal veja-se, por exemplo, Rodrigues (2025) ou Rodrigues et al. (2013, 2016).



deve ser vista como uma melhoria nas condições de vida das gerações mais jovens, traduzindo a capacidade da sociedade lhes proporcionar melhores oportunidades do que às gerações antecedentes. A escolha das subdimensões a utilizar na construção do índice deverá, então, considerar a possibilidade de cruzar a informação relativa ao conjunto da população com a dos grupos etários mais jovens. Por exemplo, neste estudo a incidência da taxa de pobreza monetária é analisada e comparada entre a população total e dois escalões etários: crianças 0-17 anos e jovens 18-24 anos.

Finalmente, o índice é construído de forma que a sua aproximação ao valor ideal represente, inequivocamente, um acréscimo da justiça intergeracional. No entanto, a definição do estado desejável, isto é, qual o valor do índice que representaria a maximização da justiça intergeracional, é uma questão complexa e com respostas potencialmente diversas nas várias subdimensões. No caso da pobreza, por exemplo, a definição do estado desejável não é linear: será legítimo ambicionar uma sociedade com pobreza zero? É uma resposta que vai também depender fortemente da própria definição de pobreza adotada, seja ela em termos absolutos ou relativos.

A solução adotada neste estudo passa por definir um valor-objetivo (*target*) relativo para cada subdimensão, tomando-se como referência os melhores desempenhos registados na UE. Assim, e ainda que de forma relativamente arbitrária, define-se como *target* o quinto melhor valor obtido nos 27 Estados-Membros em 2019. Por exemplo, o *target* para a taxa de pobreza nacional é 12,3%, o valor registado na Hungria em 2019. A escolha de um valor-objetivo único, e não de uma média, visa conferir maior ambição à avaliação do impacto de cada indicador na construção do IJI. Por outro lado, o número ainda limitado de observações disponíveis, levou à rejeição da aplicação de técnicas de alisamento (como médias móveis) às séries temporais originais.

As quatro subdimensões selecionadas para a dimensão pobreza e condições de vida do IJI são apresentadas e discutidas na secção seguinte.

7.2 Subdimensões

As quatro subdimensões selecionadas para caracterizar a evolução da dimensão da pobreza e das condições de vida, bem como a sua articulação com a noção de justiça intergeracional, são:

1. O rendimento disponível por adulto equivalente, em termos reais;
2. A taxa de pobreza monetária, adotada oficialmente como indicador de pobreza pela UE;
3. A taxa de privação material e social, que mede as condições materiais no âmbito da Estratégia Europa 2030;
4. A participação dos jovens no sistema de ensino, medida pela taxa de participação de jovens no sistema de ensino e pela taxa de NEETs (jovens “*Not in Employment, Education or Training*”, ou seja, que não trabalham nem estudam ou frequentam formação).

A primeira subdimensão visa captar os recursos económicos disponíveis para a população em geral e para os jovens. Não se trata do rendimento individual, mas sim dos recursos financeiros acessíveis a cada pessoa considerando a composição do seu agregado familiar, isto é, o



rendimento por adulto equivalente. Este constitui, assim, uma *proxy* do bem-estar potencial de cada indivíduo.

A segunda subdimensão refere-se à incidência da pobreza monetária, que é definida de forma relativa como a proporção de pessoas cujo rendimento disponível por adulto equivalente se situa abaixo de 60% do rendimento mediano (linha de pobreza).

A terceira subdimensão avalia o nível de privação material e social. Este indicador é baseado na capacidade de acesso a um conjunto de itens materiais e sociais essenciais e procura refletir as condições de vida da população — incluindo os jovens — de forma relativamente independente da distribuição do rendimento considerada nas duas subdimensões anteriores.

Por fim, a quarta subdimensão considera o acesso dos jovens ao sistema de ensino. A investigação sobre pobreza e condições de vida em Portugal identifica, de forma consistente, os níveis de qualificação da população como o principal fator de mitigação do risco de pobreza e exclusão social. Assim, a educação constitui um dos principais motores para assegurar melhores condições de vida e quebrar os ciclos de pobreza.

As duas primeiras subdimensões, baseadas na distribuição do rendimento disponível da população, inserem-se claramente no âmbito da teoria do bem-estar, refletindo uma perspetiva marcadamente utilitarista na avaliação do bem-estar social. A sua complementaridade com subdimensões mais independentes da distribuição dos rendimentos — como os indicadores de privação material e social — permite uma abordagem mais abrangente das condições de vida intergeracionais, próxima de uma visão *rawlsiana*. Por fim, a inclusão do acesso ao ensino sublinha a importância da educação como determinante essencial das condições de vida, refletindo o modo como as gerações atuais asseguram o bem-estar das futuras.

A seleção destes indicadores foi fortemente condicionada pela necessidade de se dispor de séries com dados anuais. A fonte dos indicadores utilizados em todas as subdimensões é o Eurostat, utilizando-se o *European Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) para as três primeiras subdimensões, e o EU-LFS (*Labour Force Survey*) para a quarta. Todos os indicadores estão disponíveis, pelo menos, desde 2014²⁷.

A Figura 6 sumariza as quatro subdimensões da pobreza e condições de vida e respetivos indicadores utilizados na sua operacionalização, que serão discutidos detalhadamente na secção seguinte.

²⁷ Apesar de o EU-SILC cobrir o período 2003-2023, a variável *taxa de privação material e social* somente foi introduzida neste inquérito em 2019 no âmbito dos indicadores utilizados para monitorizar a Estratégia Europa 20-30. No entanto, o Eurostat recalculou-a retrospectivamente até 2014.

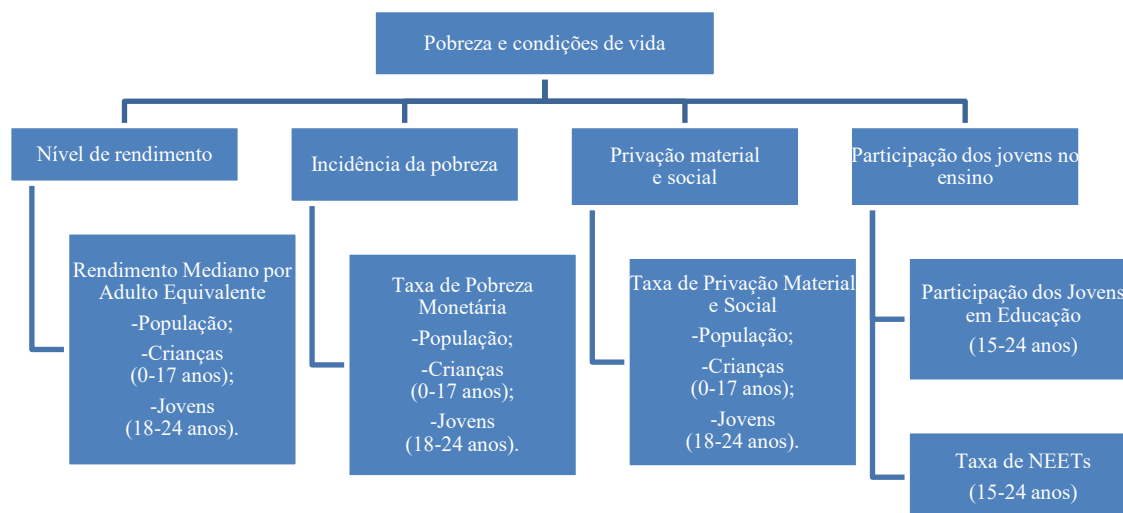


Figura 6 - Subdimensões e indicadores de justiça intergeracional na área da pobreza e condições de vida.

7.3 Indicadores

Nesta secção é definido um conjunto de variáveis que reflete as transformações observadas ao longo do tempo em cada uma das quatro subdimensões identificadas na dimensão da pobreza e condições de vida, e a metodologia utilizada na construção do IJI desta dimensão.

Na Figura 6 são identificados os (dois ou três) indicadores utilizados em cada uma das quatro subdimensões. As variáveis utilizadas no cálculo de cada um deles são definidas usando como base a meta informação disponibilizada pelo Eurostat:

Rendimento mediano disponível por adulto equivalente – este rendimento é calculado dividindo o rendimento total do agregado familiar pelo número de adultos equivalentes que o constituem, usando-se a escala de equivalência modificada da OCDE. O rendimento é expresso em termos reais (ajustado pelo IPC com base em 2019) e em paridades de poder de compra, permitindo assim a sua comparação com o *target* definido — o quinto rendimento mais elevado entre os 27 países da UE em 2019. Esta variável é utilizada para toda a população e para dois grupos etários: crianças (menores de 17 anos) e jovens (18-24 anos);

Taxa de pobreza – a taxa de pobreza é definida como a proporção da população cujo rendimento disponível por adulto equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza, a qual é definida como 60% da mediana do rendimento disponível por adulto equivalente. Esta variável é utilizada para toda a população e para dois grupos etários: crianças (menores de 17 anos) e jovens (18-24 anos);

Taxa de privação material e social – esta variável mede a percentagem da população que não dispõe de, pelo menos, cinco dos 13 itens incluídos pelo Eurostat na definição da privação material e social. Destes itens, sete referem-se ao agregado familiar e seis ao nível individual. Esta variável é utilizada para toda a população e para dois grupos etários: crianças (menores de 17 anos) e jovens (18-24 anos);

Participação dos jovens no ensino – a participação no ensino é medida pela proporção de indivíduos entre os 15 e 24 anos que frequentou atividades de educação formal nas 4 semanas anteriores à realização do inquérito EU-LFS. Note-se que a Classificação Internacional



Normalizada da Educação (ISCED) define educação formal como "educação institucional, intencional e planificada através de organizações públicas e privadas reconhecidas e que, no seu conjunto, constituem o sistema formal de ensino dum país";

Taxa de NEETs – esta taxa revela a percentagem de indivíduos no escalão etário dos 15-24 anos que não estão empregados (isto é, estão desempregados ou inativos na definição da Organização Internacional do Trabalho) nem participaram em qualquer atividade de educação ou formação (formal ou informal) nas quatro semanas anteriores à realização do inquérito EU-LFS.

A definição de todos os indicadores reflete como a redução da pobreza e a melhoria das condições de vida indicam progresso nas oportunidades das gerações mais jovens e, consequentemente, o aumento da justiça intergeracional. Assim, todos eles são construídos e normalizados de forma a garantir que os seus valores variem entre 0 e 1, sendo que a sua aproximação ao valor 1 corresponde a uma situação de maior justiça intergeracional, e o seu afastamento em direção ao valor 0 revela uma situação de menor justiça.

No entanto, as características distintas das variáveis utilizadas obrigam à criação de dois conjuntos diferentes de indicadores de forma a assegurar que a normalização é verificada em todas as fases da construção do índice. No primeiro grupo (rendimento por adulto equivalente e participação dos jovens na educação), valores mais altos das variáveis correspondem a maior justiça intergeracional, enquanto no segundo (pobreza monetária, privação material e social, e taxa de NEETs), são os valores mais baixos que o fazem. O uso de uma fórmula de normalização inversa para cada um dos grupos garante, porém, a correta normalização de todos os índices.

Na construção de cada indicador para o período 2016-2023 compara-se o valor da variável registado em Portugal com o valor do *target*, sendo este definido como o quinto melhor valor dessa mesma variável registado entre os 27 países da UE em 2019. O índice para cada subdimensão, IJI_i ($i=1,2,3,4$), é obtido, então, pela agregação geométrica com igual ponderação dos seus respetivos (dois ou três) indicadores. Finalmente, o IJI na área da pobreza e condições de vida resulta da agregação geométrica dos índices das suas quatro subdimensões.

Os resultados obtidos para o IJI desta dimensão e subdimensões são apresentados na próxima secção.

7.4 Resultados

A Tabela 6 apresenta os principais resultados alcançados para o IJI na área da pobreza e condições de vida, e de cada uma das quatro subdimensões consideradas para o período 2016-2023 utilizando a metodologia adotada. Os índices das diferentes subdimensões apresentam valores e trajetórias distintos ao longo deste período, mas registando melhorias significativas. Estas contribuem positivamente para uma aproximação do valor do índice desta dimensão ao valor ideal, de 0,478 para 0,678, e consequente aumento da justiça intergeracional. Os valores das subdimensões variam entre um mínimo de 0,329 para o *Nível de Rendimento* em 2017, o valor mais afastado do *target*, e 0,950 para a *Participação dos Jovens no Ensino* em 2022, o valor mais próximo do respetivo *target*.



QUE FUTURO DEIXAMOS ÀS PRÓXIMAS GERAÇÕES?

	Nível de rendimento	Indicador de Incidência da pobreza	Indicador de Privação material e social	Participação dos jovens no Ensino	IJI pobreza e condições de vida
2016	0,339	0,432	0,506	0,706	0,478
2017	0,329	0,546	0,622	0,774	0,542
2018	0,399	0,564	0,708	0,813	0,600
2019	0,445	0,663	0,752	0,830	0,655
2020	0,454	0,486	0,804	0,822	0,618
2021	0,419	0,608	0,767	0,933	0,653
2022	0,449	0,523	0,836	0,950	0,657
2023	0,484	0,654	0,815	0,818	0,678

Tabela 6 - Evolução dos indicadores normalizados de justiça intergeracional na área da pobreza e condições de vida

A subdimensão com maior evolução positiva é a da *Privação Material e Social* com um aumento do índice de 0,506 em 2016 para 0,815 em 2023. Já a subdimensão da *Participação no ensino* é a que apresenta os valores mais próximos do *target*, atingindo 0,818 em 2023, embora seja também a que regista menor progresso relativo. Inversamente, a subdimensão *Nível de Rendimento* é a que consistentemente regista valores mais afastados do *target*, com 0,484 em 2023. A subdimensão *Incidência da Pobreza* apresenta uma melhoria continuada até 2019, seguida por uma quebra substancial com 0,486 em 2020, sendo que o valor de 2023, 0,654, está ainda mais longe do *target* que o de 2019.

Uma representação gráfica da evolução das diversas subdimensões para três dos anos analisados é dada na Figura 7, que permite observar não apenas as tendências temporais, mas também o grau de aproximação aos respetivos valores de referência (*targets*). Embora o aumento da justiça intergeracional seja visível em todas as subdimensões, as já identificadas subdimensões de *Participação no Ensino* e *Privação Material e Social* mostram claramente valores mais elevados e próximos dos *targets* do que as restantes duas.

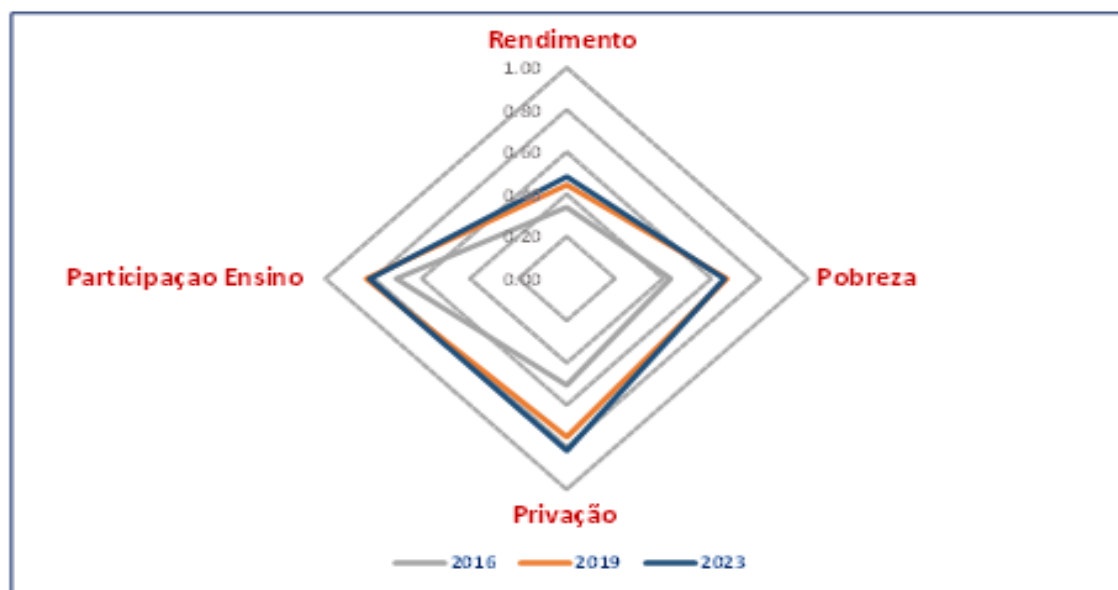


Figura 7 - Evolução das subdimensões de justiça intergeracional na área de pobreza e condições de vida.



A leitura das diferentes subdimensões deve, contudo, ser realizada com cautela, uma vez que o objetivo não é apenas analisar a sua evolução temporal individual, mas avaliar em que medida cada uma se aproxima dos valores de referência definidos a partir dos países com melhor desempenho na UE.

Por fim, o Gráfico 6 apresenta a evolução do IJI na dimensão pobreza e condições de vida, calculado pela agregação (média geométrica) dos índices das quatro subdimensões. Entre 2016 e 2023, o índice aumentou de 0,478 para 0,678, refletindo uma melhoria significativa na justiça intergeracional e um reforço das condições de vida para as gerações mais jovens. Importa notar, contudo, que o IJI também reflete os ciclos socioeconómicos, evidenciando, por exemplo, o impacto negativo da pandemia de COVID-19 em 2020 e o agravamento da pobreza monetária em 2022.

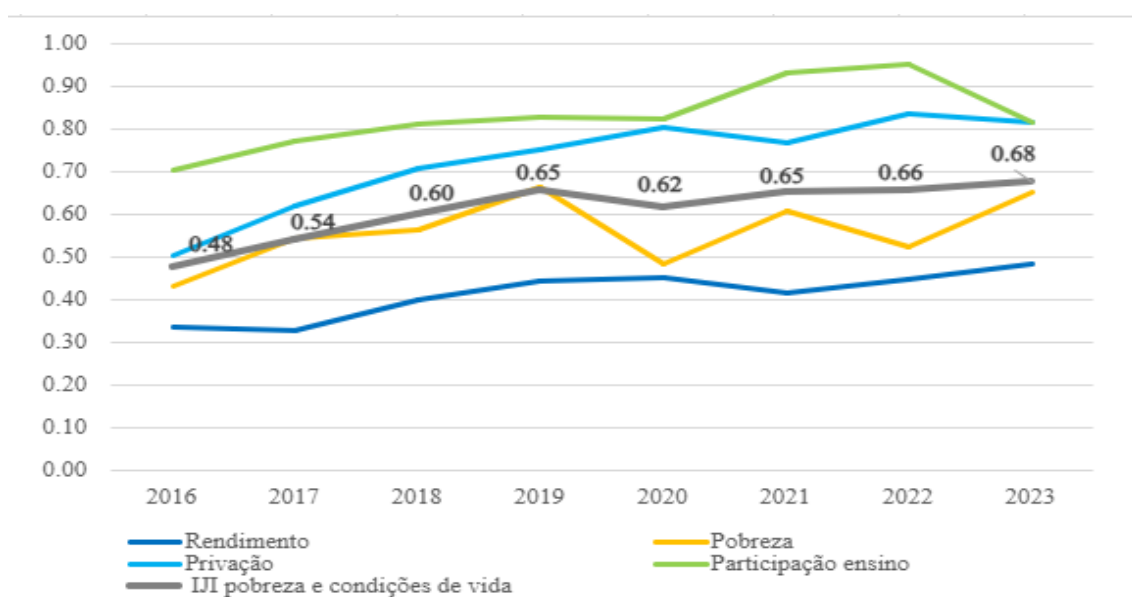


Gráfico 6 - Evolução dos indicadores normalizados e do índice de justiça intergeracional na área da pobreza e condições de vida.

7.5 Políticas Públicas e Justiça Intergeracional

O reforço da justiça intergeracional exige simultaneamente a redução da pobreza atual e o compromisso de garantir às gerações futuras níveis de bem-estar equivalentes ou superiores. Estes objetivos encontram-se espelhados na legislação comunitária e nacional.

A aprovação, em 2017, do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, e, em 2019, da Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza em Portugal, evidenciam o compromisso político com a redução da pobreza e a promoção do bem-estar, especialmente entre os jovens.

A Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza assume claramente esse compromisso definindo metas ambiciosas até 2030, como:

- Promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza;
- Reduzir a taxa de pobreza monetária para 10%, retirando 660 000 pessoas dessa situação;
- Reduzir para metade a pobreza infantil, retirando 170 000 crianças da pobreza;
- Aproximar a taxa de privação infantil da média da UE.

QUE FUTURO DEIXAMOS ÀS PRÓXIMAS GERAÇÕES?



A aprovação pelo governo português, em 2023, do Plano de Ação Nacional da Garantia para a Infância insere-se igualmente neste compromisso político. Este Plano, que pretende garantir o acesso de todas as crianças e jovens, em situação de maior vulnerabilidade, a um conjunto de serviços essenciais poderá vir a constituir, igualmente, um instrumento importante para garantir um futuro melhor para os mais jovens e para o reforço da justiça intergeracional.

A concretização destes objetivos e destas metas exige políticas públicas integradas e intersetoriais, centradas não apenas na redistribuição de rendimentos, mas também no investimento em educação, habitação e emprego digno.

Se efetivamente alcançadas, estas metas contribuirão decisivamente para reforçar a justiça intergeracional, promovendo maior solidariedade entre gerações e garantindo às futuras condições de vida mais sustentáveis e equitativas.



8. Índice de Justiça Intergeracional: finanças públicas²⁸

8.1 A dimensão das finanças públicas

É difícil e extremamente complexo definir justiça intergeracional na área das finanças públicas e não o faremos neste capítulo. Porém, podemos partir apenas de uma condição necessária, mas não suficiente para essa justiça, que as finanças públicas sejam sustentáveis. Uma das dimensões da sustentabilidade é que o país seja capaz de cumprir com os seus compromissos financeiros no curto e no longo prazo, o que sugere que a dinâmica da dívida pública deve ser no sentido de reduzir o peso da dívida no produto, ou mantê-lo estável a um nível razoável, para garantir adequadas condições de financiamento dos seus passivos financeiros contratualizados. Outra dimensão da sustentabilidade relaciona-se com outro tipo de passivos que se estão a deixar às gerações futuras – a dívida implícita da segurança social. As contribuições sociais (em particular a parcela destas, associada a pensões) estão ligadas a uma promessa de contraprestação futura de recebimento de uma pensão. É este o contrato social implícito ao pagamento das contribuições sociais que será violado se as gerações jovens de hoje estiverem a contribuir com a expectativa de auferir uma pensão, mas não a receberem ou receberem um valor muito baixo e inadequado. Assim, o sistema de segurança social tem potencialmente dois problemas distintos: sustentabilidade e adequação.

Finalmente, temos a dimensão dos ativos deixados às gerações futuras. Há um *stock* de capital deixado às gerações futuras, que pode estar a aumentar, a diminuir ou a permanecer constante. Para além do volume desse *stock*, interessa a sua composição em capital público e privado. O bem-estar das gerações futuras é, assim, afetado de dupla forma pelo *stock* de capital. Por um lado, há um impacto no crescimento económico que em princípio afeta positivamente esse bem-estar. Por outro lado, e independentemente do impacto no produto, há benefícios diretos que as gerações presentes e futuras retiram de ambos os tipos de *stock* de capital, em particular do público. Ter melhores estradas, linhas férreas, pontes, aeroportos e património histórico dá benefícios diretos para além do efeito multiplicador que possam ter na economia.

Uma avaliação completa da justiça intergeracional na área das finanças públicas - assim como noutras áreas – exige, pois, considerar, numa perspetiva de longo prazo, os passivos e os ativos que as gerações presentes estão a deixar às gerações futuras. Embora seja difícil definir justiça intergeracional, não é tão difícil perceber em que sentido varia o bem-estar relativo das gerações presentes e futuras face a determinadas políticas públicas. *Ceteris paribus*, tendências de aumentos dos passivos financeiros, contratualizados ou contingentes, criam um ónus superior nas gerações futuras, enquanto aumentos do *stock* de capital deixados às gerações futuras têm um efeito inverso.

8.2 Subdimensões

De seguida, apresentam-se os indicadores considerados para as primeiras duas dimensões referentes aos passivos financeiros contratualizados ou baseados num “contrato social” implícito. Na última secção, consideraremos um indicador sobre a renovação do *stock* de capital público.

²⁸ Os desenvolvimentos metodológicos inerentes ao IJI na área das finanças públicas podem ser consultados junto dos autores, Miguel St Aubyn e Paulo Trigo Pereira. O *policy paper* por si elaborado 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-jcs.org/indice-de-justica-intergeracional/>.

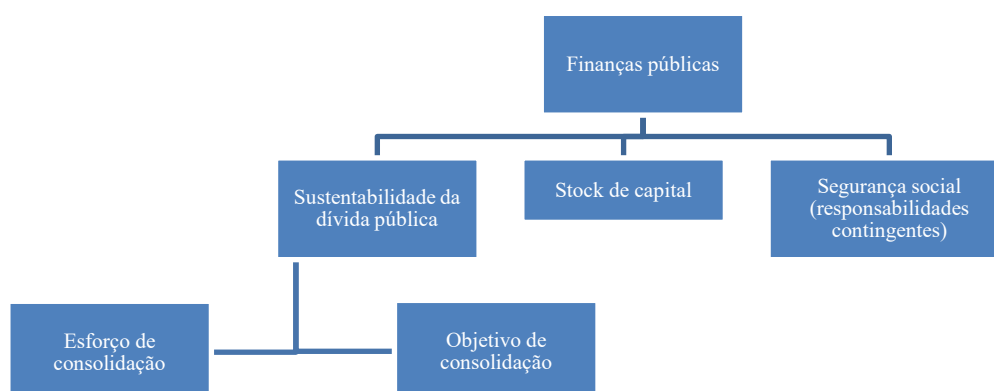


Figura 8 - Subdimensões e indicadores de justiça intergeracional na área das finanças públicas.

8.3 Indicadores

Dívida Pública

Os investimentos que se espalham no tempo devem ser financiados com emissão de dívida pública pelo que, do ponto de vista da justiça intergeracional, se há ativos que as gerações futuras vão beneficiar com emissão de dívida pública no presente, existe uma certa justiça em que as gerações futuras beneficiem desses ativos e também suportem o ónus dos encargos com esses ativos. Aquilo que não parece muito justo é que a decisão sobre em que ativos se investe hoje seja tomada pelos decisores políticos de hoje, alinhada com as suas preferências, não tomando muitas das vezes em consideração as preferências das gerações futuras. Mas isto resulta do *modus operandi* democrático.

No que toca à dívida pública há, porém, duas ideias essenciais em torno da sustentabilidade da dívida e que têm a ver com a dinâmica temporal da dívida pública. O peso da dívida no Produto Interno Bruto (PIB) não deve ser excessivo, e a trajetória do rácio da dívida no PIB deve ser estável.

A UE traduziu esta noção de sustentabilidade como a regra de que o rácio da dívida no PIB deve ser estável e abaixo do limiar de 60%. Este valor é arbitrário, mas, dada a importância que assume no contexto das regras orçamentais europeias, vai ser utilizado como *benchmark*. Portugal, que tem um rácio de dívida no PIB em excesso dos 60%, está a deixar um peso excessivo de desalavancagem dessa dívida às próximas gerações. Tem ainda as suas finanças públicas vulneráveis a choques exógenos, como aconteceu em 2010 e 2011.

As recomendações para os países europeus que ultrapassam os valores de referência do défice e da dívida têm variado ao longo do tempo desde o Tratado de Maastricht. Primeiro, com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, que entrou parcialmente em vigor em 1998 e em 1999, posteriormente revisto, e subsequentemente com o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (conhecido por *Fiscal Compact*), que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2013. Aqui, pela primeira vez é instituída uma regra clara e simples de



redução do rácio da dívida no PIB. Países com dívida excessiva devem reduzir anualmente um vinte-avos desse excesso. Ou seja, se o ponto de partida for um rácio da dívida no produto de 130% a redução anual deveria ser de 3,5 p.p. ($1/20 \times 70$), mas, se o ponto de partida for 100%, deveria ser de 2 p.p. ($1/20 \times 40$). Porventura, pelas dificuldades sentidas por vários países da UE em cumprir com as regras do *Fiscal Compact*, e após a suspensão das regras orçamentais durante o período da pandemia, foram aprovadas recentemente novas regras menos exigentes e que dão maior discricionariedade à CE. A regra de salvaguarda para a dinâmica da dívida refere que os países com rácio da dívida superior a 90% devem reduzir *no mínimo* um ponto percentual ao ano e se estiverem entre 60% e 90% apenas meio ponto percentual.²⁹

A União Europeia assume, assim, hoje, um ajustamento linear para a desalavancagem da dívida pública dos países altamente endividados e outro, também linear, mas menos exigente, para os relativamente menos endividados.

Uma das questões centrais a que é necessário responder para construir os indicadores da dívida pública de um ponto de vista intergeracional é saber a que distância estamos do nosso objetivo do rácio dívida no produto. O indicador simples que construímos para medir esta distância é dado pela diferença entre o valor do rácio dívida-produto em média móvel de três anos (b_3^i) e o objetivo ($b^* = 60\%$), em relação a uma banda de variação entre um valor máximo e mínimo para esse indicador. Consideramos como valor máximo 140%, que está acima do valor máximo alguma vez atingido por Portugal mesmo com as crises financeiras por que passou desde o advento da democracia. Como valor mínimo consideramos 50%, visto ser um valor abaixo do valor mínimo deste rácio nos últimos 25 anos (que aconteceu no ano 2000) e que dá uma margem confortável abaixo do valor de referência europeu.

Implicitamente, o juízo de valor subjacente é que atingir o rácio de 60% do PIB permite alcançar uma maior justiça intergeracional, visto que a carga deixada às gerações seguintes é mais razoável. De qualquer modo, note-se que o valor do *benchmark* é relevante para o valor absoluto do índice, mas não é relevante para a variação do índice que é do ponto de vista interpretativo o mais relevante. Qualquer aproximação do objetivo dos 60% faz tender este sub-índice para um.

Esforço de Consolidação

Qual o esforço de consolidação orçamental ideal, ao longo do tempo, para se alcançar o objetivo? Tendo em conta a variabilidade de critérios que a UE tem utilizado ao longo dos últimos vinte anos, não nos parece que deva ser aconselhado considerar aquela que é a regra atualmente em vigor, que, aliás, é algo ambígua. Na realidade, aplicando as regras atuais em relação ao valor mínimo do ajustamento anual, incorporado na cláusula de salvaguarda da dívida, Portugal levaria 65 anos a atingir um rácio de 60% do PIB. É certo que as gerações atuais viveram uma pandemia, que fez aumentar substancialmente o rácio da dívida e ainda duas crises financeiras. Mas nada

²⁹ Ver a redação do preâmbulo e os artigos 5º, 6º e 7º do REGULAMENTO (UE) 2024/1263 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 29 de abril de 2024. Por exemplo, no ponto 18) do preâmbulo refere-se que “a trajetória de referência deve assegurar que, no final do período de ajustamento, a dívida pública esteja numa trajetória descendente plausível”. Basicamente a Comissão transmite ao Estado Membro e ao Comité Económico e Financeiro uma trajetória da despesa líquida para um período de quatro anos (prorrogável para sete) baseada no risco e diferenciada para cada Estado Membro até que se atinja a tal “trajetória descendente e plausível”. Esta discricionariedade é semelhante à que existia na definição dos objetivos de médio prazo para cada país (*medium term objective*) sob as antigas regras (ver Pereira, P. 2019). A única salvaguarda quantificada em relação à sustentabilidade da dívida é que a redução do rácio da dívida deve ser no mínimo 1% para os países com um rácio superior a 90% e 0,5% com rácio entre 60% e 90% (ver art.º 7º).



permite antecipar que as próximas gerações não estejam sujeitas a crises. A períodos de recessão certamente que se seguirão outras crises, dada a natureza cíclica do crescimento económico.

O esforço orçamental tem a ver com a rapidez com que se pretende diminuir o peso da dívida. Qualquer regra de redução de dívida no longo prazo é arbitrária e subjetiva. O *benchmark* que utilizamos é o de uma redução gradual de modo a atingir o rácio dos 60% do PIB em 2038, ou seja, vinte e cinco anos após a entrada em vigor do Tratado Orçamental.

Tendo em conta que a variação do peso da dívida no PIB é a soma de quatro componentes - o efeito saldo primário, os efeitos PIB nominal e juros (“bola de neve”) e o ajustamento défice dívida, estando definido o objetivo para a variação do peso da dívida no PIB e com hipóteses relativamente ao crescimento do produto potencial, da taxa de juro implícita na dívida pública e do ajustamento défice-dívida, é possível ter um *benchmark* para o saldo primário de longo prazo consistente com a trajetória desejada para a dívida pública. Ou seja, no nosso caso, o saldo primário de *benchmark* corresponde ao saldo primário, que, sendo constante entre 2015 e 2038, conduziria a um rácio da dívida de 60% em 2038. Nesta simulação, considerou-se o PIB nominal e a taxa de juro implícita verificada em cada um dos anos até 2024. A partir de 2024, a taxa de crescimento do PIB nominal considerada foi de 4%, implicitamente correspondendo a uma taxa de crescimento real de 2% e a um deflator do PIB variando também em 2%, a taxa de juro implícita de 2%, e assumiu-se um valor de 1% do PIB por ano para o ajustamento défice-dívida. Este *benchmark* corresponde ao espraçamento por uma geração, e não mais do que uma geração, do ónus do peso excessivo do nível da dívida pública.

Sustentabilidade e adequação da Segurança Social

O debate público sobre a sustentabilidade da segurança social é muitas vezes superficial, pois sugere que o saldo anual positivo do subsector da segurança social demonstra a sustentabilidade do sistema, o que não é verdade. No presente, é claramente positivo e deve-se à redução da população desempregada e ao influxo de imigrantes contribuintes, mas cria responsabilidades futuras. Neste sentido, a análise técnica da sustentabilidade da segurança social é bastante mais complexa, pois analisa, em termos de longo prazo, ou seja, anuais e nomeadamente até 2070, quer os previsíveis fluxos financeiros do sistema, quer a evolução do peso das principais prestações sociais - em particular as pensões - no PIB. É o que faz a CE no seu *Ageing Report*. Este Relatório mostra que, sob certas hipóteses, este peso vai aumentar sucessivamente até 2046, diminuindo a partir daí. Prevê-se também que o saldo no sistema de pensões entre contribuições e prestações seja positivo até 2030, mas que entre em terreno negativo nessa década e assim continue até 2045 onde esse défice será o maior de todo o período até 2070.

Esta análise é a da sustentabilidade financeira, mas há outra dimensão muito importante que é a da sustentabilidade social. Tem a ver com níveis de adequação, ou seja, com a medida em que existe um pequeno ou um grande decréscimo de bem-estar na aposentação. Isto é, se há um *gap* pequeno ou grande entre o nível da primeira pensão e o último salário, a designada taxa de substituição na reforma (*replacement rate at retirement*).³⁰

³⁰ Também aqui se pode ver que, no sistema público de pensões, se espera que essa relação, que foi de 69,4% em 2022 para quem se reformou nessa data, caia para 38,9% em 2070. Por outras palavras, se hoje a pensão média representa mais de dois terços do último salário em 2070, representará pouco mais de um terço. Em parte, isto é consequência da reforma da segurança social que está progressivamente a aumentar a parcela da pensão (P2) que é calculada com uma fórmula menos benéfica e a diminuir a parcela calculada com uma fórmula mais vantajosa para o contribuinte (P1).



Do ponto de vista intergeracional, aquilo que verdadeiramente interessa saber é como está a evoluir esta responsabilidade ou passivo contingente (*contingent liabilities*) que estamos a deixar às gerações futuras. O Estado deve cumprir com um contrato social implícito que fez com as gerações atuais, quer de pensionistas, que ainda têm uma esperança de anos de vida para usufruir de pensões, quer dos trabalhadores no ativo que já fizeram contribuições sociais em parte destinadas a financiar as suas futuras pensões (embora, na realidade, a financiar as pensões pagas no corrente ano). Estes direitos já constituídos em relação ao recebimento destas pensões futuras, podem ser calculados e obter-se assim o valor atualizado dos passivos atualizados até ao presente *Accrued to Date Liabilities* (ADL).³¹

A este passivo implícito da segurança social é necessário deduzir o único ativo que está a ser constituído com receitas da segurança social, nomeadamente Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).³²

A variável que usamos para o cálculo do indicador são os passivos contingentes da segurança social líquidos de ativos, o que podemos designar por *Net Accrued to Date Liabilities* (NADL) em percentagem do PIB.³³ O indicador relaciona estes passivos contingente com um valor de referência em percentagem de uma banda com um valor máximo e um mínimo para esta variável.³⁴

No essencial os passivos contingentes em termos nominais variam anualmente, não apenas com a taxa de inflação, mas com novas contribuições sociais dos trabalhadores no ativo que dão direito a responsabilidades futuras com pensões.³⁵ Também aumentam se a esperança de vida na idade de reforma aumentar. Diminuem com o óbito de pensionistas.

Indicador de *Stock* de capital

Para além dos passivos contratualizados ou contingentes que são deixados às gerações futuras, há ativos que são também deixados e que devem ser considerados numa perspetiva de justiça intergeracional. A avaliação do *stock* de capital é um exercício algo complexo. Tal como nos restantes setores institucionais, o *stock* de capital recorre a suposições necessárias ao

³¹ As contas nacionais (ESA2020) preveem que essas responsabilidades contingentes dos Estados membros da UE devem ser contabilizadas e o Instituto Nacional de Estatística (INE) calculou e o EUROSTAT divulgou trianualmente esses valores para os anos de 2015, 2018 e 2021 e irá calcular para 2024. Em Portugal, essas responsabilidades representavam, 3,13 vezes o PIB de 2015 e aumentaram para 3,73 vezes o PIB de 2021.

³² Este fundo foi constituído com o objetivo de cobrir algum risco do sistema nomeadamente assegurando ativos equivalentes a duas vezes os valores das pensões. Uma construção da série de ativos do Fundo foi construída recentemente por [Cabral & Goulart](#).

³³ É fácil obter esta variável para os anos em que o INE calculou os ADL – ou seja para 2015, 2018 e 2021. Importa aqui referir que o cálculo dos ADL envolve uma análise atuarial complexa baseada em hipóteses e indicadores. Um dos mais importantes em termos de impacto nos ADL é a taxa de desconto. A meta informação dos dados do INE revela que foi utilizada a taxa de desconto de 5% (nominal, 3% em termos reais) para os cálculos de 2015, e uma taxa de 4% (nominal, 2% em termos reais) para 2018 e 2021.

³⁴ Para se determinar um valor de referência para a dívida implícita associada às pensões em percentagem do PIB (ADL^*/PIB) considerámos o conjunto dos países europeus em duas fases. Primeiro, excluímos para 2021 os oito países que têm mais de 20% do PIB em responsabilidades com pensões fundeadas quer por regimes privados ou públicos (Alemanha, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Letónia e Suécia). Do grupo de países que têm mais de 80% das responsabilidades com pensões não fundeadas, calculou-se a média dos cinco melhores países, isto é, em que este rácio é mais baixo (Bulgária, Chéquia, Eslováquia, Lituânia e Malta).

³⁵ No passado, houve várias integrações de fundos de pensões de empresas públicas (CTT, CGD, etc.) na Caixa Geral de Aposentações que aumentaram as responsabilidades da CGA. Mesmo que os ativos transferidos tenham sido calculados de forma actuarialmente justa (algo que não é conhecido), vários foram os casos em que esses recursos financeiros se destinaram a reduzir o défice orçamental de um dado ano, o que fez aumentar os passivos contingentes líquidos de ativos da responsabilidade do Estado.



QUE FUTURO DEIXAMOS ÀS PRÓXIMAS GERAÇÕES?

estabelecimento de funções de depreciação e sobrevivência dos ativos em questão, bem como a reclassificações e revalorizações que incidem sobre o *stock* pré-existente (que deixaremos de parte para este indicador).

Deixar o mesmo *stock* de capital público que se recebeu das gerações anteriores significa que o investimento público iguala as depreciações de capital público. No indicador que é calculado, consideramos com igual peso no sub-índice “*stock* de capital” quer o *stock* de capital privado quer o público, apesar de o primeiro ser em 2024 cerca de seis vezes superior. Isto porque assumimos implicitamente que o impacto do *stock* de capital público no bem-estar social é superior, até porque em muitos casos se trata da provisão de infraestruturas públicas (estradas, pontes, vias-férreas, etc.). Um aumento deste indicador significa que há uma tendência de aumento do *stock* de capital deixado às gerações futuras.

8.4 Resultados

Apresentamos aqui os resultados dos quatro indicadores, após a normalização, escolhidos para fazer parte do IJI, bem como o valor final para o IJI na dimensão orçamental das finanças públicas. A normalização não permite dar uma interpretação ao valor do indicador de *per se*, 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.

Assim, temos que o IJI na área das finanças públicas é dado pela média geométrica dos quatro sub-índices, onde o peso dos grandes *stocks* de passivos deixados às gerações futuras é maior.

Os resultados para os anos 2016 a 2023 são os presentes na Tabela 7.

Ano	Dívida pública (consolidação)	Dívida pública (esforço)	Segurança social (passivos líquidos)	<i>Stock</i> de capital	IJI finanças públicas
2016	0,205	0,337	0,800	0,511	0,410
2017	0,229	0,416	0,757	0,479	0,431
2018	0,265	0,508	0,713	0,475	0,462
2019	0,321	0,766	0,703	0,460	0,531
2020	0,291	0,766	0,693	0,608	0,554
2021	0,281	0,766	0,679	0,581	0,540
2022	0,299	0,495	0,662	0,542	0,480

Tabela 7 - Evolução dos indicadores normalizados de justiça intergeracional na área das finanças públicas.

A evolução do índice global entre 2016 e 2023 (cf. Gráfico 7) evidencia uma evolução global de melhoria moderada até 2020, embora ainda longe de níveis que possam ser considerados estruturalmente sustentáveis. O índice registou um retrocesso, reflexo do impacto da pandemia, que provocou uma subida abrupta da dívida pública. No entanto, como a análise utiliza médias móveis, a trajetória do rácio dívida/PIB revela sinais positivos de consolidação a partir de 2022, sinalizando maior prudência orçamental.

O indicador relativo à dívida implícita da segurança social apresenta uma evolução decrescente o que significa um ónus acrescido nas gerações jovens e futuras. Apesar de os saldos



anuais do sistema previdencial se manterem positivos, essa leitura é ilusória, já que a entrada de novos contribuintes, nomeadamente por via da descida do desemprego e da imigração, reforça as receitas atuais, mas acarreta responsabilidades acrescidas no futuro. Assim, o crescimento do peso deste passivo implícito da segurança social deve ser interpretado como reflexo da acumulação de obrigações futuras, juntamente com um contexto de envelhecimento demográfico acelerado.

No que respeita ao *stock* de capital, verifica-se uma tendência de diminuição do seu peso no PIB até 2019, sendo que a dinâmica do *stock* de capital público e privado é diferente. Em particular entre 2011 e 2019, o investimento público foi sistematicamente inferior ao necessário para compensar a depreciação do capital existente e houve uma redução do *stock* de capital público. Já o mesmo não aconteceu com o investimento privado que tendo caído no início do período, com a intervenção da troika, acelerou na segunda metade da década.

A leitura combinada dos indicadores mostra uma lógica de compensações. Se, por um lado, a pressão crescente sobre os passivos implícitos da segurança social compromete a justiça intergeracional, por outro, a consolidação gradual da dívida pública e a recuperação do investimento público, impulsionada pelo PRR, introduzem dinâmicas positivas. O índice global reflete esta tensão entre fatores estruturais adversos e esforços recentes de correção.

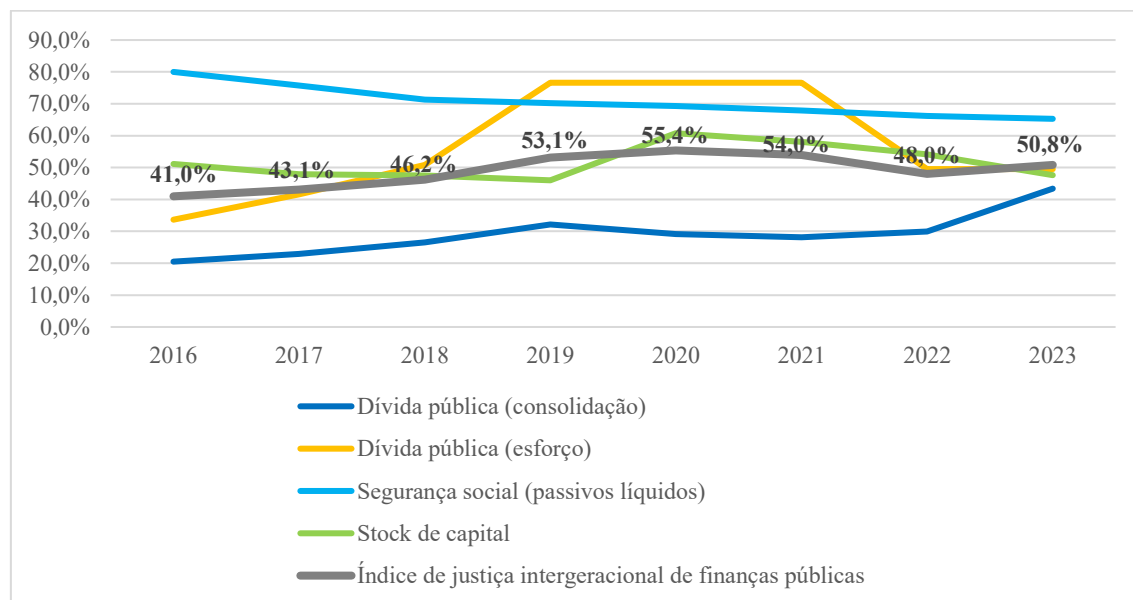


Gráfico 7 - Evolução dos indicadores normalizados e do índice de justiça intergeracional na área das finanças públicas.

8.5 Políticas públicas e justiça intergeracional

Os resultados obtidos exigem uma atuação determinada em três frentes fundamentais de políticas públicas. Em primeiro lugar é necessário assegurar a continuidade de uma consolidação orçamental sustentável. A trajetória de redução da dívida pública em percentagem do PIB deve ser mantida, mediante saldos primários estruturalmente positivos. Tal exige disciplina orçamental e reformas que promovam a eficiência da despesa e a estabilidade da receita. Devem evitar-se aumentos estruturais da despesa, em particular nas pensões ou reduções significativas na receita. Importa assegurar que a consolidação é feita a um ritmo adequado, isto é, nem sobrecarregando demasiado as gerações presentes nem transferindo um ónus excessivo às gerações futuras. Também não deverá comprometer a equidade social, nem o investimento público necessário ao



crescimento económico de longo prazo. Uma análise cuidada das prioridades de despesa é necessária para poder acomodar algum crescimento anunciado nas despesas de defesa nacional.

Em segundo lugar, é necessária uma *execução célere e eficaz do PRR*. O impulso recente no investimento público, associado ao PRR, deve ser consolidado. A sua execução deve privilegiar projetos com elevado impacto multiplicador, contribuindo para o reforço do *stock* de capital produtivo e para a modernização da economia. A continuidade do esforço de investimento para além do horizonte do PRR será essencial para garantir ganhos duradouros em termos de bem-estar coletivo e sustentabilidade intergeracional.

Finalmente, pensar em termos intergeracionais exige quantificar e dar visibilidade aos passivos implícitos da segurança social que estamos a deixar às gerações futuras. A redução do número de ativos por pensionista num sistema de *pay as you go* faz com que, não havendo alterações na parametrização do sistema - incluindo o modelo de financiamento -, serão sobretudo as gerações futuras a pagar os custos desta transição demográfica, preservando-se os direitos das gerações atuais e das gerações mais velhas. Também aqui, a justiça intergeracional sugere que são necessárias alterações no sistema de pensões, para não serem sobretudo as gerações jovens e as que ainda não nasceram a suportar grande parte do ónus desta transição. O passivo implícito da segurança social deveria ser calculado com maior regularidade para lhe dar maior visibilidade. Ao poder político, reserva-se a possibilidade de reformar o sistema de forma a assegurar a sustentabilidade e adequação da segurança social. Para além de outro tipo de recursos que possam ser mobilizados isso pode ser feito, essencialmente, numa de três possibilidades: aumentando a idade de reforma, aumentando a taxa de contribuição para a segurança social, ou alterando a fórmula de cálculo da pensão de modo a diminuir a taxa de substituição do último salário (rácio da primeira pensão sobre o último salário). A primeira e a segunda opções de política colocam um ónus imediato nas gerações presentes, e a última é essencialmente sentida pelas gerações futuras. A necessidade de reforçar o FEFSS é imperativa, não apenas com os saldos positivos do sistema previdencial, mas também através de instrumentos financeiros alternativos e transferências extraordinárias.

Em suma, garantir a justiça intergeracional no domínio das finanças públicas exige um equilíbrio complexo entre consolidação, investimento, e desenho institucional. O índice apresentado constitui uma ferramenta útil para monitorizar esse equilíbrio ao longo do tempo, mas é sobretudo no plano das escolhas políticas concretas que se decide a justiça entre gerações.



Conclusões

Que futuro deixamos às próximas gerações? A premissa essencial deste estudo é que as políticas públicas atuais têm impacto não apenas nas gerações que vivem atualmente, mas também nas gerações futuras, embora isso não seja saliente nos debates públicos e políticos. Precisamente porque as democracias não estão bem habilitadas para incorporar os potenciais interesses das gerações novas e futuras - dado que os jovens que hoje têm menos de 18 anos ainda não votam, assim como os ainda não nascidos - é importante dar visibilidade a um conjunto de indicadores que devem ser monitorizados regularmente para responder àquela questão. Com este intuito, selecionámos seis dimensões para analisar a justiça intergeracional: ambiente e recursos naturais, saúde, mercado de trabalho, habitação, pobreza e condições de vida e finanças públicas.

Desconhecemos quais as preferências das gerações futuras, mas há algumas coisas que podemos dar como garantidas enquanto necessárias para o seu bem-estar. Desde logo, seguindo o princípio da *suficiência*, é necessário deixar às futuras gerações um patamar mínimo que lhes garanta condições para uma vida digna. Por outro lado, recebemos das gerações que nos precederam certos ativos e passivos de diversa natureza (ambientais, físicos, financeiros) e legamos às gerações futuras ativos e passivos. Sobretudo no que respeita aos passivos, é condição necessária, mas não suficiente, para a justiça intergeracional que tenham uma trajetória *sustentável*. Pois se a trajetória for insustentável, ou correr o risco de o ser, é necessário pensar em termos de um hipotético contrato social intergeracional rumo a essa sustentabilidade. Só após garantida a *suficiência* e a *sustentabilidade* é possível ir mais longe no que se refere à *justiça entre gerações*. Podemos entendê-la, por exemplo, numa lógica de *reciprocidade indireta descendente* - deixar às gerações futuras aquilo que recebemos das gerações precedentes - ou numa lógica do princípio Maximin em que se justifica que uma *coorte* receba mais do que transferiu (se ela contiver os membros mais desfavorecidos das várias coortes e se essas transferências lhe forem direcionadas).

Vários indicadores considerados neste estudo situam-se na lógica da suficiência e da sustentabilidade. Desde logo, é o caso do *ambiente e recursos naturais*, onde se realça a importância de monitorizar se o consumo de águas superficiais respeita os caudais de água ecológicos mínimos, se se está numa trajetória de redução de emissão de gases com efeitos de estufa rumo à neutralidade carbónica, se prosseguimos, ou não, um processo de redução de produção de resíduos per capita e de aumento das taxas de reciclagem. A tendência geral nesta dimensão do ambiente e recursos naturais no período observado (2016-2023) é de ligeira melhoria, apesar de indicadores que evoluem em sentido contrário. Há um progresso consistente na descarbonização da economia, mas estamos ainda longe da neutralidade carbónica. Ao nível da economia circular, em particular nos resíduos urbanos há uma deterioração acentuada refletindo dificuldades na redução e reciclagem de resíduos. No que toca à poluição e consumo de água, regista-se um nível de poluição das águas estável, mas uma pressão estrutural sobre os recursos hídricos.

Também nas *finanças públicas* o desafio é o da sustentabilidade, o de evitar riscos de outra crise financeira e o de assumir as responsabilidades com as novas gerações. A análise efetuada mostra uma melhoria moderada nesta dimensão resultante de indicadores que variam em sentido contrário no que toca aos ativos e passivos recebidos e deixados às próximas gerações. Os indicadores de passivos considerados são a dívida pública e os passivos implícitos da segurança social. Do lado dos ativos consideramos o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e os *stocks* de capital público e privado. Se, por um lado, há uma



consolidação orçamental gradual que se reflete num menor peso da dívida, mas, ainda assim, acima do objetivo europeu (60% do PIB), por outro o ritmo desta consolidação abrandou nos últimos anos. Adicionalmente, os passivos financeiros implícitos da segurança social, isto é, a responsabilidade atual de todos os que já descontaram para a segurança social na expectativa do recebimento de uma pensão, está a agravar-se. Estas responsabilidades, pouco conhecidas e raramente mencionadas no debate público e político em torno das pensões, são calculadas pelo INE numa base trianual, e estão a agravar-se significativamente colocando um ónus acrescido nas gerações jovens e futuras que verão a sua primeira pensão como uma parcela muito reduzida do seu último salário.

Já as restantes quatro dimensões consideradas – habitação, saúde, trabalho, pobreza e condições de vida - são todas elas essenciais no bem-estar humano e importa olhar para indicadores que registam tendências quer ao nível das coortes mais jovens quer da população em geral.

Na dimensão da *habitação*, e apesar de não sabermos o que quererão as gerações futuras, é difícil antever que os presentes e futuros jovens queiram viver até muito tarde em casa dos pais, porque não conseguem nem adquirir nem arrendar casa própria. Por isso escolhemos como indicadores a autonomia (função da percentagem de jovens a viver em casa dos pais), a acessibilidade à habitação (medida pelo índice preço da habitação-rendimento) e a sobrecarga de custos com a habitação. A crise financeira de 2008 e a intervenção da Troika agravaram o acesso à habitação, intensificando desigualdades, especialmente entre gerações. A financeirização da habitação e o crescimento do turismo continuaram a aprofundar essas desigualdades. Apesar da criação de programas e medidas mais recentes direcionados para os jovens (2023–2024), a crise da habitação persiste e continua a afetar fortemente os jovens e outros grupos vulneráveis. Esta é claramente a dimensão que se está a tornar mais injusta para as atuais gerações jovens e que, a não ser contrariada, penalizará sobremaneira as gerações futuras.

Na dimensão da *saúde* escolhemos indicadores que sinalizam tendências desde logo ao nível do “capital em saúde”. Do lado positivo temos que quer a esperança de vida à nascença, quer a esperança de vida saudável à nascença tendem a aumentar, o que obviamente beneficia as gerações vindouras. Um lado mais preocupante é o aumento de consumo de ansiolíticos e antidepressivos que pode indiciar uma menor qualidade de vida associada a maior prevalência de problemas de saúde mental. Outros indicadores relacionam-se com a cobertura do sistema de saúde. O acesso aos cuidados mostra uma deterioração desde a pandemia, com aumento das necessidades não satisfeitas e despesas das famílias. Importante no longo prazo é a despesa em prevenção que cresceu durante a pandemia, mas sofreu uma deterioração após 2021.

No *mercado de trabalho*, importa observar as mudanças que nele se estão a operar sobretudo nas gerações jovens. Por isso, focalizámos a análise em indicadores de coortes que têm entre 15 e 29 anos e que estão empregadas, nomeadamente o grau de estabilidade laboral, o emprego e a emigração. Genericamente, o mercado de trabalho mostra-se mais justo para as novas gerações, impulsionado sobretudo pelo aumento da prevalência de contratos sem termo. Contudo, apesar deste aumento da estabilidade laboral, continuam a verificar-se importantes desafios estruturais. Os fenómenos da emigração e do desemprego entre os jovens continuam em níveis historicamente elevados, apesar das melhorias registadas no período anterior à pandemia. Entre aqueles que estão empregados, o aumento das qualificações académicas segue também uma tendência positiva, mas que não tem sido devidamente recompensada em termos salariais. Isto porque o salário oferecido aos jovens com qualificação superior não tem crescido



proporcionalmente às suas qualificações. Por fim, a desigualdade salarial entre homens e mulheres persiste, embora mostre uma ligeira tendência de redução. Assim, os dados na dimensão do mercado de trabalho reforçam a necessidade de políticas públicas orientadas para a contratação de jovens, a valorização das suas competências e a repartição equilibrada das responsabilidades familiares entre homens e mulheres. No fundo, que o mercado de trabalho não seja um incentivo para a emigração das gerações futuras.

A dimensão de *pobreza e condições de vida*, é relevante do ponto de vista da justiça intergeracional, dada a probabilidade de transmissão intrafamiliar das condições de vida (positivas ou negativas) entre sucessivas gerações apesar de alguma mobilidade social a possa atenuar. Neste contexto, considerámos indicadores de nível de rendimento, incidência da pobreza, privação material e social e participação no ensino. No que toca aos níveis de rendimento, os valores estão ainda afastados do ideal, mas com evolução positiva no período considerado (2016-23). A incidência da pobreza reduz-se até 2019, agravando-se em 2020 e 2022. No que diz respeito à privação material e social, regista-se uma evolução positiva no período. Por último, saliente-se que a componente participação no sistema de ensino é aquela que apresenta valores que favorecem as gerações jovens, apesar de um retrocesso significativo em 2023.

Genericamente, pode concluir-se que a melhoria dos indicadores numa perspetiva da justiça intergeracional depende de políticas públicas integradas, intersetoriais e com avaliação sistemática dos seus efeitos a longo prazo. Se a análise do impacto das políticas públicas é complexa, pois exige uma abordagem multidimensional, já o acompanhamento regular de indicadores críticos, como os sugeridos neste estudo, é fundamental e deveria ser realizado periodicamente para garantir que as decisões de hoje estão a promover o bem-estar das gerações futuras.



Bibliografia

Ahlburg, D. (1998). Intergenerational transmission of health. *American Economic Review*, 88, 265–270.

Arundel, R., & Lennartz, C. (2019). Housing market dualization: Linking insider–outsider divides in employment and housing outcomes. *Housing Studies*, 35(8), 1390–1414. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1667960>. Acesso em: 11/11/2025.

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.

Bartolini, L., Gropas, R., & Triandafyllidou, A. (2023). *Drivers of highly skilled mobility from Southern Europe: Escaping the crisis and emancipating oneself*. European University Institute. Disponível em: <https://doi.org/10.32920/24282148>. Acesso em: 11/11/2025.

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. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1632813>. Acesso em: 11/11/2025.

Chaves, M., & Morais, C. (2014). Nivelação e desigualdade na inserção profissional de diplomados do ensino superior. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 76, 87–108. Disponível em: <https://doi.org/10.7458/SPP2014763570>. Acesso em: 11/11/2025.

Christophers, B. (2018). Intergenerational inequality? Labour, capital, and housing through the ages. *Antipode*, 50(1), 101–121.

Comissão Europeia. (2017). *Pilar Europeu dos Direitos Sociais*. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf. Acesso em: 11/11/2025.

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*. Institute for Futures Studies.

Diogo, F., Palos, A. C., Rodrigues, C. F., Pereira, E., Bessa Ribeiro, F. B., Branco, F., Trevisan, G., Fernandes, L., Silva, O., Perista, P., & Amaro, I. (2021). *A pobreza em Portugal: Trajetos e quotidianos*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Domingos, T., & Vieira, R. (2021). *Limites ecológicos: O impacte intergeracional do uso de recursos naturais*. Fundação Calouste Gulbenkian e Associação para o Desenvolvimento do Instituto Superior Técnico.

Duarte, C. M. C., Esperança, J. P., Curto, J. D., Santos, M. C., & Carapeto, M. (2010). The determinants of gender pay gap in Portuguese private firms. *Gender in Management: An International Journal*, 25(6), 438–461. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/17542411011069873>. Acesso em: 11/11/2025.

Duffy, B. (2021). *Generations: Does when you're born shape who you are?* Atlantic Books.



Eurochild. (2025). *Realising the Rights of Every Child Everywhere - Moving forward with the EU*. Disponível em: <https://eurochild.org/resource/realising-the-rights-of-every-child-everywhere-moving-forward-with-the-eu-joint-publication-with-unicef/>. Acesso em: 11/11/2025.

Euronews. (2025). EU Commission seeks to bridge generation gap with 'fairness index'. Disponível em: <https://www.euronews.com/my-europe/2025/04/29/eu-commission-seeks-to-bridge-generation-gap-with-fairness-index>. Acesso em: 11/11/2025.

European Commission. (2021). *EU4Health programme 2021–2027 – A vision for a healthier European Union*. Disponível em: https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union_en. Acesso em: 11/11/2025.

European Commission. (s.d.). *Citizens' Panel on Intergenerational Fairness*. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/citizens-panel-intergenerational-fairness_en. Acesso em: 11/11/2025.

European Commission. (2020). *Youth Employment Support: A Bridge to Jobs for the Next Generation (COM/2020/276)*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0276>. Acesso em: 11/11/2025.

Eurostat. (2020). *Estimated average age of young people leaving the parental household by sex*.

Eurostat. (2024). *Gender pay gap statistics*. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_pay_gap_statistics. Acesso em: 11/11/2025.

Ferreira, G., & Pereira, P. T. (2026). *Um indicador de Justiça Intergeracional para o mercado de trabalho em Portugal*. Institute of Public Policy.

Gentili, M., & Hoekstra, J. (2021). Homeownership out of reach? *Cities*, 116, 103277.

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

Grossman, M. (1972). *The demand for health: A theoretical and empirical investigation*. NBER Books.

Halliday, T. J., Mazumder, B., & Wong, A. (2020). The intergenerational transmission of health. *Health Economics*, 29(3), 367–381.

Hanton, A. (2016). *The IF Intergenerational Fairness Index: 2016 Edition*. 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., & Heller, S. (2019). *Social Justice in the EU and OECD: Index Report 2019*. Bertelsmann Stiftung. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/102510/>. Acesso em: 11/11/2025.

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



Hsu, A., Johnson, L., & Lloyd, A. (2013). *Measuring Progress – A Practical Guide from the Developers of the Environmental Performance Index (EPI)*. Yale Center for Environmental Law & Policy.

Intergenerational Commission. (2018). *A New Generational Contract*. Disponível em: <https://www.intergenerationcommission.org/wp-content/uploads/2018/05/A-New-Generational-Contract-Full-PDF.pdf>. Acesso em: 11/11/2025.

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

Leach, et al. (2016). *European intergenerational fairness index: A crisis for the young*. Disponível em: <https://www.if.org.uk/research-posts/the-if-european-intergenerationalunfairness-index-2016/>. Acesso em: 11/11/2025.

Lima, R. (2024). Subordinate Housing Financialization. *Urban Geography*, 5(6), 1072–1094.

Lopes, M. (2020). Job security and fertility decisions. *SSRN Scholarly Paper 3543204*. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3543204>. Acesso em: 11/11/2025.

Marmot, M. (2005). Social determinants of health inequalities. *The Lancet*, 365, 1099–1104.

Mayer-Foulkes, D. (2004). *The Intergenerational Impact of Health on Economic Growth*. CIDE.

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

Mendes, L. (2021). Transnational Gentrification. *Urban Geography*, 42(7), 1003–1010.

Mendes, L., & Tulumello, S. (2024). Changing social movements in Lisbon? *Critical Housing Analysis*, 11(1), 115–126.

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. (2014). *Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020)*. Portaria n.º 187-A/2014.

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

MS. (2025). *Relatório da Reforma da Saúde Mental em Portugal*. Disponível em: <https://saudemental.min-saude.pt/relatorio-reforma-da-saude-mental-em-portugal-3-anos-de-transformacao/>. Acesso em: 11/11/2025.

Nunes, C., Carvalho, B. P., dos Santos, J. P., Peralta, S., & Tavares, J. M. (2023). Failing young and temporary workers? *B E Journal of Economic Analysis & Policy*, 23(2), 349–395. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/bejeap-2022-0316>. Acesso em: 11/11/2025.

OECD. (2008). *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*. OECD Publishing.

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

OECD. (2024). *Impact evaluation of active labour market policies in Portugal*. OECD Publishing. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/11/impact-evaluation-of-active-labour-market-policies-in-portugal_97a4466b/c4b2ca21-en.pdf. Acesso em: 11/11/2025.



Oliveira, M. D., Tavares, A. I., Vieira, A. C. L., et al. (2022). *Sustainability and resilience in the Portuguese health system*. Partnership for Health Systems Sustainability and Resilience. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_PHSSR_Portugal_2022.pdf. Acesso em: 11/11/2025.

Pereira, P. T. (2019). *The European Labyrinth of budgetary rules and the “medium term objective”*. Policy Paper 14, Institute of Public Policy.

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., & Xerez, R. (2023). *Um índice de Justiça Intergeracional para Portugal*. Institute of Public Policy para Fundação Calouste Gulbenkian.

Pereira, P. T., Nobre, L., & Esteves, D. (2024). *Justiça Intergeracional em Portugal: Ambiente e Recursos Naturais*. Policy Paper 35, Institute of Public Policy.

Pierce, N., & Freixe, L. (2023). *5 ways in which the workplace could serve young people better*. World Economic Forum. Disponível em: <https://www.weforum.org/stories/2023/02/youth-workplace-future-davos2023>. Acesso em: 11/11/2025.

Presidência do Conselho de Ministros. (2023). *Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2030)*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2023.

República Portuguesa. (2021). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021: Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021–2030*. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2021/12/25100/0001900030.pdf>. Acesso em: 11/11/2025.

República Portuguesa. (2023). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2023: Plano de Ação da Garantia para a Infância 2022–2030*. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/3-2023-205865341>. Acesso em: 11/11/2025.

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

Rodrigues, C. F. (2025). O que sabemos e o que não sabemos sobre a Pobreza em Portugal. In Garcia, M. G. (Ed.), *Uma reflexão transdisciplinar sobre a pobreza no Dia Internacional da Erradicação da Pobreza* (pp. 59–72). Academia das Ciências de Lisboa.

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

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

SOIF. (2021). *Intergenerational Fairness Policy Assessment Toolkit and Future*. Disponível em: <https://soif.org.uk/intergenerational-fairness-policy-assessment-toolkit/>. Acesso em: 11/11/2025.

Tremmel, J. (2019). Measuring Intergenerational Justice for Public Policy. In *Routledge Handbook in Ethics and Public Policy* (pp. 472–486). Routledge.

United Nations. (1946). *Constitution of the World Health Organization*. Disponível em: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210595582s003-c001>. Acesso em: 11/11/2025.



United Nations. (2025). *United Nations System Common Principles on Future Generations*. Disponível em: https://unsceb.org/sites/default/files/2023-05/Advance%20Unedited%20-%20United%20Nations%20System%20Common%20Principles%20on%20Future%20Generations_0.pdf. Acesso em: 11/11/2025.

UNDP. (2022). *Technical Note 1: Human Development Index*. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/technical-notes-calculating-human-development-indices.pdf>. Acesso em: 11/11/2025.

Vanhuyse, P. (2013). Measuring Intergenerational Justice—Toward a Synthetic Index for OECD Countries. *Intergenerational Justice in Aging Societies*, 10, 26–28.

Vanhuyse, P. (2014). *Intergenerational justice and public policy in Europe*. European Social Observatory (OSE) Paper Series.

Vanhuyse, P., & Tremmel, J. (2018). Measuring intergenerational justice for public policy. In *The Routledge Handbook of Ethics and Public Policy* (pp. 472–486). Routledge.

WHO. (1978). *International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, September 1978*. World Health Organization.

WHO. (2015). *Intergenerational equity briefing review of social determinants of health and the health divide in the WHO European Region*. WHO Regional Office for Europe.

WHO. (2023). *WHO press conference on global health issues*. Disponível em: <https://www.who.int/multi-media/details/who-press-conference-on-global-health-issues---2-june-2023>. Acesso em: 11/11/2025.

WHO Regional Office for Europe. (1984). *Health promotion: A discussion document on the concept and principles*.

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

World Inequality Database. (n.d.). Portugal. Disponível em: <https://wid.world/country/portugal/>. Acesso em: 11/11/2025.

Xerez, R. (coord.), Cunha, A., Esgaio, A., Pereira, E., Teles, H., Albuquerque, P., Viegas, D., & Maurício, I. (2025b). *Habitação, Bem-Estar e Desigualdades no Sul da Europa: Estudo Exploratório de Portugal sobre a Geração Z*. Disponível em: https://housing4z.iscsp.ulisboa.pt/images/2024/Relatorio%20Final/Relatorio_Housing4Z_VF_6out25.pdf. Acesso em: 11/11/2025.

Xerez, R., Lima, J., & Lima, V. (2024). New Politics for Housing: Unpacking the Role of Financial Actors in Promoting the Financialisation of Housing in Portugal. *Critical Housing Analysis*, 11(2), 216–228.

Xerez, R., Pereira, E., & Cardoso, F. (2019). *Habitação Própria em Portugal numa Perspetiva Intergeracional*. Fundação Calouste Gulbenkian.

Xerez, R., Pereira, E., & Albuquerque, P. (2025a). Navigating the Housing Crisis in Portugal. In *Housing in Crisis: Policies and Challenges in Europe* (pp. 211–227). Springer.



Legislação

Decreto-lei 19/2019, de 28 de janeiro.

Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro.

Decreto-Lei n.º 38/2023, de 29 de maio

Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio

Lei n.º 12/2019, de 12 de fevereiro.

Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto.

Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto.

Lei n.º 42/2017, de 14 de junho.

Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro.

Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

Lei n.º 79/2014, de 19 de dezembro.

Lei n.º 83/2019, de 03 de setembro.

Portaria n.º 236-A/2024/1, de 27 de setembro

Portaria n.º 35-A/2022, de 14 de janeiro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016, de 1 de setembro.