N O T A S E C O N Ó M I C A S 50

SPECIAL ISSUE: DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE

José Reis / Paulino Teixeira
Democracia, Desenvolvimento e Desigualdade: Introdução

Hélder Vinagreiro Alves / José-Miguel Fernández-Dols
When a Generally Valued Discourse is Unwelcome: The Case of Belief in a General Expression by a (Fictitious) Member of the Finance Elite

Carlos Farinha Rodrigues / Isabel Andrade
Redistribution Policy and Inequality in Portugal (2008-2017)

Maria Clara Murteira
A Erosão Drástica da Segurança de Rendimento na Reforma em Portugal: O Efeito Cumulativo dos Ajustamentos Incrementais

Elsa Oliveira / Helge Jörgens / Pedro Nogueira Ramos
Decomposição do Salário Mínimo: Uma Análise Comparativa Internacional

Alexandre Abreu
Acerca da Repartição Funcional do Rendimento na Economia Portuguesa

João Maia
Economia da Saúde, Inovação e Desigualdades Globais

Imprensa da Universidade de Coimbra
Coimbra University Press

Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra

NOTAS

CONÓMICAS 50

Informações aos autores (Submission guidelines)
https://impactum-journals.uc.pt/notaseconomicas/about/submissions

Publicação resumida e indexada por (Indexing and Abstracting)
EconLit
RePEc
REDIB
LATINDEX

Design
Imprensa da Universidade de Coimbra

Execução gráfica
BOOKPAPER

Tiragem 200 exemplares

Propriedade
Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra
Av. Dias da Silva, 165
3004-512 Coimbra

Apoios (Sponsors)
Esta publicação é financiada por fundos nacionais através da
FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P.,
no âmbito do projeto UIDB/05037/2020

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Número avulso
Portugal 7,5 €
Outros países 15 €

Condições de assinatura bienal
Portugal: 20 €
Outros países: 40 €

ISSN 0872-4733

ISSN Digital 2183-203X

DOI https://doi.org/10.14195/2183-203X_50

Depósito Legal 64932/93

Direção Editorial (Editors)
Paulino Teixeira (Faculdade de Economia, U. Coimbra; pteixeira@fe.uc.pt)
Francisco Veiga (Escola de Economia e Gestão, U. Minho; fjveiga@eeg.uminho.pt)
Joana Pais (ISEG, Universidade de Lisboa; jpais@iseg.ulisboa.pt)
José Varejão (Faculdade de Economia, U. Porto; varejao@fep.up.pt)

Editores Associados (Associate Editors)
António Afonso (ISEG, Universidade de Lisboa; aafonso@iseg.ulisboa.pt)
Óscar Afonso (Faculdade de Economia, U. Porto; oafonso@fep.up.pt)
João Ferreira do Amaral (ISEG, Universidade de Lisboa; joaomfamaral@hotmail.com)
João Sousa Andrade (Faculdade de Economia, U. Coimbra; jasa@fe.uc.pt)
Manuela Arcanjo (ISEG, Universidade de Lisboa; marcanjo@iseg.ulisboa.pt)
Miguel St. Aubyn (ISEG, Universidade de Lisboa; mstaubyn@iseg.ulisboa.pt)
Rui Baptista (DEG-IST, U. Lisboa; rui.baptista@tecnico.ulisboa.pt)
Pedro Brinca (Nova School of Business and Economics; pedro.brinca@novasbe.pt)
Anabela Carneiro (Faculdade de Economia, U. Porto; anacar@fep.up.pt)
Filipe Coelho (Faculdade de Economia, U. Coimbra; fcoelho@fe.uc.pt)
João Paulo Costa (Faculdade de Economia, U. Coimbra; jpaulo@fe.uc.pt)
Rosa Branca Esteves (Escola de Economia e Gestão, U. Minho; rbranca@eeg.uminho.pt)
Pedro Lopes Ferreira (Faculdade de Economia, U. Coimbra; pedrof@fe.uc.pt)
José Rui Figueira (DEG-IST, U. Lisboa; figueira@tecnico.ulisboa.pt)
Francisco Louçã (ISEG, Universidade de Lisboa; flouc@iseg.ulisboa.pt)
Jorge Braga de Macedo (Nova School of Business and Economics; jbmacedo@novasbe.pt)
José Pereirinha (ISEG, Universidade de Lisboa; pereirin@iseg.ulisboa.pt)
Esmeralda Ramalho (ISEG, Universidade de Lisboa; eramalho@iseg.ulisboa.pt)
Joaquim Ramalho (ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa; Joaquim.Jose.Ramalho@iscte.pt)
Miguel Portela (Escola de Economia e Gestão, U. Minho; mangelo@eeg.uminho.pt)
Miguel Torres Preto (DEG-IST, U. Lisboa; miguel.preto@tecnico.ulisboa.pt)
Pedro Nogueira Ramos (Faculdade de Economia, U. Coimbra; pnramos@fe.uc.pt)
José Reis (Faculdade de Economia, U. Coimbra; (jreis@fe.uc.pt)
Miguel Sousa (Faculdade de Economia, U. Porto; msousa@fep.up.pt)

Sumário

Contents

Special Issue: Democracia, Desenvolvimento e Desigualdade

José Reis / Paulino Teixeira
Democracia, Desenvolvimento e Desigualdade: Introdução • 7

Hélder Vinagreiro Alves / José-Miguel Fernández-Dols
When a Generally Valued Discourse is Unwelcome: The Case of Belief in a General Expression by a (Fictitious) Member of the Finance Elite • 9

Carlos Farinha Rodrigues / Isabel Andrade
Redistribution Policy and Inequality in Portugal (2008-2017) • 23

Maria Clara Murteira
A Erosão Drástica da Segurança de Rendimento na Reforma em Portugal: O Efeito Cumulativo dos Ajustamentos Incrementais • 43

Elsa Oliveira / Helge Jörgens / Pedro Nogueira Ramos
Decomposição do Salário Mínimo: Uma Análise Comparativa Internacional • 65

Alexandre Abreu
Acerca da Repartição Funcional do Rendimento na Economia Portuguesa • 85

João Maia
Economia da Saúde, Inovação e Desigualdades Globais • 103

José Reis
Univ Coimbra, CES, Faculdade de Economia
jreis@fe.uc.pt
orcid.org/0000-0003-4640-568X
Paulino Teixeira
Univ Coimbra, CeBER, Faculdade de Economia
pteixeira@fe.uc.pt
orcid.org/0000-0002-1285-6776

DOI: https://doi.org/10.14195/2183-203X_50_1

Democracia, Desenvolvimento, Desigualdade: Introdução
Democracy, Development, Inequality: Introduction

José Reis
Paulino Teixeira

Os textos publicados neste número de Notas Económicas resultam de comunicações apresentadas ao 2.º Encontro Anual de Economia Política que teve lugar na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra a 1 e 2 de fevereiro de 2019, o ano em que se assinalou o 45.º aniversário do 25 de Abril. Colocou-se no centro do debate dois dos três D's originais – democracia e desenvolvimento – e um novo D que está eventualmente em contradição com estes – a desigualdade.

Os Encontros, organizados pela Associação Portuguesa de Economia Política, destinam-se a todos os interessados no estudo da economia, independentemente da sua área disciplinar. Supõe-se que a economia é uma realidade concreta situada em contextos geográfico e históricos precisos. Os vários ambientes espácio-temporais produzem um conjunto de problemas que não serão completamente compreendidos fora de uma perspetiva transdisciplinar que abarque os contributos das várias ciências sociais e que nos ajudem a compreender as condições materiais de cada sociedade.

Democracia, Desenvolvimento, Desigualdade é, pois, o tema sob o qual se organizam estes seis textos. A problemática das desigualdades tornou-se incontornável à medida que os capitalismos acentuaram as dimensões que desenraizaram a circulação de riqueza da produção, dos sistemas de emprego e das formas de vida material portadoras de mecanismos de inclusão mais justos. E que, ao mesmo tempo, consagraram poderes que ignoram a promoção de uma maior igualdade, visto que desvalorizam recursos como o trabalho e instrumentos como a ação pública. Por isso, ficam em causa a democracia e os processos de legitimidade que só vidas institucionais transparentes e assentes na expressão popular podem legitimar. Pelas instabilidades que geram, pelas crises que desencadeiam e pelos bloqueamentos e exclusões que originam, estes processos têm também de ser questionados a partir da noção de desenvolvimento, quer quando consideramos sociedades concretas, quer quando nos situamos à escala dos diversos espaços do mundo.

Os textos que aqui se publicam são, de formas diferentes, atravessados por questões significativas que configuram a economia política, na sua pluralidade e na sua complexidade. As formas justas de organização da nossa vida coletiva, apelando para dimensões morais que dotem as circunstâncias humanas de capacidades maiores do que as que correspondem a cada indivíduo; as questões relacionadas com a provisão pública de bem-estar e com as tensões que a rodeiam quando sujeitas a alternativas de risco individual, carecendo então

de serem confrontadas com problemas de desigualdades; as caraterísticas essenciais das sociedades baseadas na prestação salarial e, portanto, na repartição funcional do rendimento, matéria de controvérsias macroeconómicas em que se reconhece a centralidade da política e de deliberações que não são meramente mecânicas, coisa bem exemplificada nos casos de estabelecimento de um salário mínimo e nos diferentes voluntarismos que eles exprimem; as irredutíveis assimetrias do mundo, particularmente bem expressas em áreas de fronteira, como a da saúde – tudo isto são matérias que interpelam a investigação sobre as nossas economias e que têm respostas de diversa natureza. Os textos aqui publicados são contributos importantes neste sentido.

Hélder Vinagreiro Alves e José-Miguel Fernández-Dols interessam-se pelas narrativas e pelos discursos das elites financeira a propósito de um "mundo justo" e pelas questões morais que elas convocam. Têm em mente afirmações que ouvimos nos países do sul da Europa em momentos recentes de crise profunda e discutem a imoralidade de discursos que, porventura, podemos qualificar como moralistas, correspondendo-lhe uma noção do mundo que, na verdade, é alheia a considerações morais.

Os textos de Carlos Farinha Rodrigues e Isabel Andrade e de Maria Clara Murteira revelam os seus interesses pelo sistema de pensões, tratando das evoluções que tem tido recentemente em Portugal e analisando os seus impactos, quer pelos efeitos redistributivos que originam, quer pelo modo como se relacionam com a institucionalização dos direitos e, assim, com os princípios da organização social.

Tal como o tema anterior é um assunto essencial das políticas públicas e da redistribuição, também a institucionalização e a evolução de um salário mínimo o é. Sendo uma questão de justiça social, que aliás tem diferentes expressões, que podem ser associadas ao contexto institucional e político de cada país, ela é também um elemento basilar da estrutura de salários do conjunto da economia e das suas relações materiais. O artigo de Elsa Oliveira, Helge Jörgens e Pedro Nogueira Ramos, deixa-nos, sobre isto, uma análise comparativa.

Alexandre Abreu oferece-nos um texto em que dá atenção ao que se passou ao longo de várias décadas, desde a de sessenta até agora, e centra-se numa das questões centrais do processo de produção: a parte dos salários no rendimento. Acompanha, em vários contextos, a discussão teórica sobre o assunto e mostra as tendências identificáveis na economia portuguesa, que permitem distinguir três regimes de regulação da repartição funcional do rendimento.

Finalmente, passando para a esfera global da economia e para uma área específica, a da saúde, João Maia interroga-se sobre a possibilidade de uma biopolítica democrática ganhar espaço e poder para as necessidades gerais, de modo a contrariar tendências assimétricas expressivas. As questões da solidariedade e da cooperação no plano internacional revelam-se aqui muito importantes e o autor dá-lhes a devida atenção.

Hélder Vinagreiro Alves
Instituto Universitário de Lisboa, CIS-IUL
Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Psicología
helder.vinagreiro@uam.es
orcid.org/0000-0003-3147-2441
José-Miguel Fernández-Dols
Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Psicología
jose.dols@uam.es
orcid.org/0000-0002-9755-4338
DOI: https://doi.org/10.14195/2183-203X_50_2

When a Generally Valued Discourse is Unwelcome: The Case of Belief in a General Expression by a (Fictitious) Member of the Finance Elite

Quando um Discurso Geralmente Valorizado Não é Bem-Vindo: O Caso da Expressão da Crença Num Mundo Geral Justo por Um Membro (Fictício) da Elite Financeira

Hélder Vinagreiro Alves
José-Miguel Fernández-Dols

Received for publication: June 15 1, 2019
Revision accepted for publication: October 14, 2019

ABSTRACT
We aim to show that an idea that is generally valued ("just world") when expressed by ordinary people becomes paradoxically a sign of immorality when expressed by the finance elite. Participants from Portugal and Spain read the fictitious case (inspired by real events) of "George M.", a stereotypical member of the finance elite. Participants randomly read that the target had expressed the idea that the world is fair or unfair to people in general. Then, they indicated how immoral the target was and how much they wished him various outcomes. Comparing the target who expressed "the world is not just", the one who expressed "the world is just" was judged as more immoral. Higher immoral judgements predicted higher wishes of negative outcomes. These results advise the elite against using moralizing discourses, which are likely to backfire.
Keywords: Belief in a just world; elits; perceived immorality; moralizing discourses; punishments.

JEL Classification: C90; C91; Y80.

RESUMO
Pretendemos mostrar que uma ideia geralmente valorizada ("mundo justo"), nomeadamente no contexto financeiro, quando expressa por pessoas comuns, se torna paradoxalmente num sinal de imoralidade quando expressa pela elite financeira. Participantes de Portugal e Espanha leram o caso fictício (inspirado em acontecimentos reais) de "George M.", um membro estereotípico da elite financeira. Aleatoriamente os participantes leram que o alvo

teria exprimido a ideia de que o mundo é justo ou injusto para as pessoas em geral, avaliaram a sua imoralidade e indicaram quanto lhe desejavam um conjunto de acontecimentos. Comparando o alvo que exprimiu "mundo não justo", o que exprimiu "mundo justo" foi avaliado como mais imoral. Este julgamento predisse maiores desejos de acontecimentos negativos. Estes resultados desaconselham o recurso, por parte da elite, a discursos moralizadores que terão o efeito oposto ao pretendido.
Palavras-chave: Crença num mundo justo; elites; imoralidade percebida; discursos moralizantes; punições.

Acknowledgment: The research reported in this article was supported by Horizon 2020 Grant 793615 awarded by the European Commission to Hélder Vinagreiro Alves.

1. INTRODUCTION

The "belief in a just world" (BJW) has been used as a metaphor for an implicit and motivated reasoning, according to which "people get what they deserve and deserve what they get" (Lerner and Simmons, 1966: 204). The BJW leads individuals to perceive peoples' lives as fair, their own included, which is fundamental for their subjective wellbeing (Correia and Vala, 2004). The BJW reflects a naive immanent justice view (Callan et al., 2014) containing a moralising component.

This moralising component, which is transmitted through various means, from fairy tales to educational and professional organizations (Deconchy, 2011; Jose, 1990; Lerner, 1980), teaches individuals that "good people" and their actions are systematically rewarded whilst "bad people" and their actions are systematically punished. Within an economically liberal logic, in which "social utility" is valued, that moralising component can be metaphorically translated as a specific lesson. According to that lesson, individuals judged as having "social utility" (e.g., being industrious, autonomous, entrepreneurial; Beauvois and Dépret, 2008) ought to and will thrive. On the contrary, individuals lacking "social utility" (e.g., being lazy, dependent) ought not to and will not thrive. In Western economically liberal societies and contexts at least, the BJW thus serves as a mechanism that justifies that economic system and inequality (e.g., Jost and Kay, 2010).

The research we present in this article is part of a larger project on the effects of moralizing discourses/narratives by elites. We will thus *not* focus on the BJW as a motivation to perceive events and social arrangements as just. Instead, we will focus on the *expression* of the "belief in a general just world" (henceforth, general BJW; Dalbert et al., 1987). The expression of general BJW centres on the idea of deservingness in the lives of people in general (in contrast to the "belief in a personal just world", which is about deservingness in people's own lives; Dalbert, 1999).

We focused on general BJW because this was a constitutive element of various moralising narratives used by the political and the finance elites to justify the implementation of austerity measures in Europe after the 2008 crisis. For instance, these elites used the argument, originally put forward by the International Monetary Fund in 2008, according to which the Portuguese and other Southern European countries had been living beyond their means (Dinis and Pereira, 2015; Santos, 2013; for other narratives [and associated metaphors], see Caldas, 2013; Coelho, 2013; Krugman, 1996). Through the "beyond their means" narrative, elites blamed the populations' alleged wasteful past behaviour for their suffering (i.e., the effects of austerity). This suffering and the measures underlying it were thus communicated as just, whilst also seemingly aiming to teach those populations how they should behave in the future.

Our main goal was to ascertain whether the expression of general BJW by the finance elite is positively or negatively valued. As we will argue later, when such individuals express the idea that people get what they deserve (high general BJW), they are more devalued – specifically, judged as more immoral – than when they express the idea that individuals do not get what they deserve (low general BJW). As we review next, this contrasts with past research findings on the expression of general BJW by ordinary citizens.

2. **THEORETICAL FRAMEWORK**

2.1. THE SOCIAL VALUE OF GENERAL BELIEF IN A JUST WORLD EXPRESSION

Research focusing on the expression of general BJW by ordinary individuals has found that it has social value or credit. Indeed, studies conducted with Portuguese university students and with employed and unemployed French citizens show that individuals know that the expression of high general BJW can be a source of positive social value (Alves and Correia, 2008; 2010a; 2010b; Gangloff and Duchon, 2010; Gangloff and Mazilescu, 2015; but see Testé and Perrin, 2013). Individuals use that knowledge to strategically convey specific images of themselves and to evaluate other people. Indeed, participants in these studies used higher general BJW when asked to convey positive images of themselves and used lower general BJW when asked to convey negative images of themselves. They also judged people who expressed high general BJW more positively than people who expressed low general BJW. Specifically, participants judged individuals expressing high versus low general BJW as having more characteristics associated with social utility or market value in economically liberal societies or contexts (e.g., Beauvois and Dépret, 2008; Cambon, 2006).

Indeed, in studies conducted in France, Germany and Portugal, Alves et al. (2018) showed that the expression of general BJW is especially approved of (or prescriptively normative, Cialdini and Trost, 1998) in at least one prototypical context associated with the finance sector, specifically a bank. In their Study 1, Alves et al. (2018) asked participants to imagine themselves in job interviews in four professional contexts (a bank, a union, a Human Rights NGO or an institution that promotes employability of people with intellectual disability). Participants were then asked to indicate what they would say in each context to convey a positive image of themselves to their prospective employers. Results showed that participants would express higher general BJW to convey a positive image at a bank than in the other contexts. In Study 2, Alves et al. (2018) asked participants to judge individuals who expressed either high or low general BJW during job applications in the same contexts. Individuals expressing high versus low general BJW were judged more positively and as more deserving of the job when they were applying at a bank. Mirroring Study 1's results, this pattern was reversed in the other contexts.

Although the aforementioned research has provided insights as to the judged normativity of general BJW, it has only used "ordinary individuals" as targets of judgments. If expressing high versus general BJW has more social value in contexts associated with finance sector, does it imply that all social actors associated with that context reap the benefits of expressing high general BJW? Up to now research has not tackled the likely and paradoxical possibility that individuals devalue the expression of general BJW, when expressed by members of the finance elite. The research we present in this article presents the first study aiming to address that limitation.

2.2. THE FINANCE ELITE AND THE EXPRESSION OF GENERAL BELIEF IN A JUST WORLD

Contrary to what used to happen decades ago, members of the finance elite are no longer judged as respectable citizens (Moohr, 2014). Regardless of whether or not only a minority of the finance elite engaged in highly publicized white-collar crimes (e.g., the 2008 cases of Lehman Brothers and Bernie Madoff), in general those individuals are stereotypically judged as white-collar criminals in a process resembling "stigma by association" (Goffman, 1963/1990). For instance, they are perceived as greedy, selfish and remorseless "bad apples" – that is, immoral individuals – who attract outrage and revenge wishes from the average citizen (Cullen et al., 2009).

Being a moralising discourse, the expression of high BJW by someone who is stereotypically judged as immoral is likely to be seen as a sign of their immorality, for instance of their hypocrisy or aloofness regarding other people's suffering. Despite the fact that in economically liberal contexts the expression of high general BJW is normative and that of low general BJW is counter-normative, members of the finance elite can thus be paradoxically expected to be targets of even more negative judgments when they express the former rather than the latter. If that is the case, individuals are also likely to wish these sort of representatives of the finance sector positive and negative outcomes to a lesser and higher extent, respectively. The latter may even involve life and death or health-related wishes, which are usually counter-normative/illegitimate, at least when their targets are ordinary individuals.

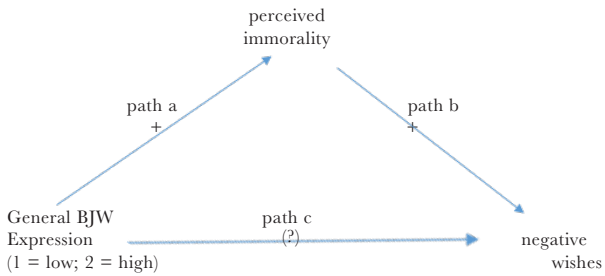
With the study we present in this article, we thus aimed to address the following questions for the first time: Does the expression of general BJW, which is especially valued in economically liberal contexts when enacted by ordinary individuals, become judged as immoral when enacted by finance elite members? Does it make individuals more prone to wish those elite members negative outcomes?

3. **HYPOTHESIS**

Our hypothesis is represented in Figure 1: the expression of high versus low general BJW by a member of the finance elite will lead to higher immorality judgments (path a) which, in turn, will predict higher negative outcomes wishes (path b). In other words, we predicted an indirect effect of expressed general BJW on negative outcomes wishes (henceforth, "negative wishes") via judged immorality of the target.

In this line of research this is the first study to present an elite member as a target of participants' judgments. It is also the first study to measure participants' wishes towards someone. For these reasons, we explored whether or not there are significant direct effects between the expression of general BJW and negative wishes (path c).

Figure 1: Visual representation of the hypothesised relation between general BJW and negative wishes via perceived immorality



4. **PARTICIPANTS**

One hundred thirty-seven university students took part in this study[1]. Of these, 97 were Spaniards (41 males, 55 females, one unreported; M_{age} = 22.61, *SD* = 4.01) and 40 were Portuguese (26 males, 14 females; M_{age} = 20.00, *SD* = 4.67).

4.1. METHOD

4.1.1. Experimental design

The study has a unifactorial design with two levels: expression of high versus low general BJW.

4.1.2. Procedure

The experimenter invited participants to take part in the study during class time. The experimenter was not their teacher. They were assured that their participation was voluntary and anonymous and that they could give up at any time without having to explain their choice. Finally, they were told that those who decided to take part in the study should do so in silence, without looking at their peers' answers, and that at the end they would be fully debriefed as to the goals of the study. The experimenter then randomly distributed the study among the participants.

On the first page participants were thanked for accepting to take part in the study and were told that they were going to read about "George M." and some interview excerpts with him for a British TV channel. The text about George M. comprised stereotypical behaviours of the finance elite and similar events that have received high publicity in mass media (e.g.,

[1] As aforementioned, this study has various novelties. Therefore, we did not know what effect sizes of paths a and b to expect. As a result, we could not estimate the number of participants needed prior to conducting our study. Furthermore, our data collection was dependent on participant availability. Our sample, however, has an adequate number of participants. According to Fritz and MacKinnon (2007), researchers need 116 participants to detect a significant indirect/mediated effect (.80 power) when 0.39 < path a < 0.59 and 0.26 < path b < 0.39, as is our case.

Eisinger, 2014) or shown in films (e.g., "The big short", Gardner, Kleiner, Milchan, Pitt, & McKay, 2015). This was done to enhance the chances that George M. and the negative social consequences of his actions would be close to the prototypical perceptions of the finance sector elite. Specifically, we portrayed George M. as working for an important British bank. His so called "creative accounting" allowed the bank to cash in millions of pounds, which rewarded him generously in productivity bonuses. After authorities found this out, the bank shares plummeted. Nevertheless, George M. was promoted at the bank and further offered millions of pounds in productivity bonus, whilst thousands of people around the world lost their jobs. Although authorities accused him of fraud, he was not condemned due to a technicality. That page ended with the sentence: "These are some excerpts of the interview with him:".

On the second page, participants read three excerpts of a bogus 50-minute interview with George M. The "interview excerpts" were actually the Portuguese or Spanish translations of the personal BJW scale items (Dalbert, 1999) adapted to "people in general". In order to increase believability we added several expressions to emulate oral speech (''that's it''; ''for instance''; ''it's like I said before''). According to the experimental condition, participants randomly read that George M. had said that people generally get what they deserve (high general BJW) or that people rarely get what they deserve (low general BJW). The "excerpts" were preceded by "minute 10, 26 and 43" to indicate that "George M." had expressed high or low general BJW at different times during the "interview", not in a row. We operationalized high [low] general BJW expression as in Alves and Correia (2010a):

> *"(Minute 10) I think that people generally [rarely] get what they deserve: Overall, events in people's lives are [not] just… That's it: I believe that most of the things that happen in people's lives are [not] fair, that they usually [rarely] deserve what happens to them. (...) (Minute 26) "People are usually [rarely] treated fairly, for instance, I think that important decisions that are made concerning people are usually [seldom] just." (...) (Minute 43) "It's like I said before, in people's lives injustice [justice] is the exception rather than the rule."*

After reading the texts about "George M.", participants judged how immoral they thought he was (third page)[2] and indicated to what extent they wished him a serious of positive and negative outcomes (fourth page). After all participants had finished responding, the experimenter thanked them, debriefed them as to the goals of the study and answered their questions.

[2] On this page there were other items that were included for exploratory purposes only (e.g., "George M. deserved being promoted."; "George M. was aware of the consequences of his actions.").

4.1.3. Measures

4.1.3.1. Perceived immorality

We measured this variable with the item: "George M. seems to be an unscrupulous person." Participants responded on a 7-point Likert-type scale (1 = I totally disagree; 7 = I totally agree).

4.1.3.2. Negative outcomes wishes (17 items; α = .93)

We created 17 items to measure the extent to which participants wished George M. a series of outcomes. The items comprised negative and positive wishes pertaining to various life domains (e.g., success, interpersonal relationships; the full list of items can be consulted in the Appendix). We aggregated the 17 items, after reversing the positive wishes, in order to get an index of negative outcomes wishes (as a proxy of punishment wishes)[3]. Participants responded on 7-point Likert-type scales (1 = not at all; 7 = very much).

5. **RESULTS**

In order to test for the indirect effect of perceived immorality in the relation between general BJW expression and negative wishes, we used Model 4 of Process macro (version 2.16; Hayes, 2013) and asked for 95% bias-corrected confidence intervals (CI) with10,000 bootstrap resamples[4].

As predicted, the relation between general BJW expression and outcomes wishes via judged immorality of the target was significant, as the confidence interval does not include zero[5]: b = 0.18, SE = 0.09, 95% CI [0.02, 0.39]. Specifically, as predicted, the expression

[3] In a pilot study with 429 Portuguese and Spanish university students, we ran an exploratory factorial analysis which yielded three factors with eigenvalues > 1 accounting for 62.79% of variance: negative socio-economic wishes, positive socio-economic wishes, physical consequences wishes. We decided to aggregate the 17 items into a single index, because exploratory analyses indicated that we would arrive at the same conclusions with separate analyses for each factor. In footnote 5 we nevertheless indicate the values of the indirect effects for each factor. The interested reader can obtain more details of these analyses from the first author.

[4] This macro allows researchers to calculate statistical mediation without having to assume a normal distribution of the variables. It calculates bias-corrected confidence intervals for indirect/mediation effects through a number of boostrap resamples (usually, 5,000 or 10,000). The indirect effect is the product of path a by path b. The macro provides a point estimate and a CI for the effects. Effects are interpreted as "significant" if zero is not in the CIs. There are a number of predetermined models, and Model 4 is the one to be used when there is just one "mediator" (in our case, "judged immorality"). Note that, contrary to the "causal steps approach" by Baron and Kenny (1986), this approach does not require path c to be significant.

[5] When we calculated indirect effects for each factor of negative wishes, we arrived at the same conclusions: (negative socio-economic wishes; *Grand Mean* = 3.19, *SD* = 1.49): b = 0.25, SE = 0.12, 95% CI [0.04, 0.50]; (positive socio-economic wishes; *Grand Mean* = 2.63, *SD* = 1.20): b = -0.18, SE = 0.10, 95% CI [-0.40, -0.02]; (physical consequences wishes; *Grand Mean* = 1.74, *SD* = 1.24): b = 0.12, SE = 0.07, 95% CI [0.02, 0.30]. Note that while the indirect effect is positive for negative socio-economic and physical consequences wishes (positive relations in paths a

of general BJW (1 = low, 2 = high) led to higher perceived immorality of the target (path a), $b = 0.53$, $SE = 0.27$, 95% CI [0.01, 1.06]. In other words, participants judged the target as more immoral when he expressed high rather than low general BJW ($M = 5.38$, $SD = 1.19$ versus $M = 4.80$, $SD = 1.83$, respectively). T-tests for one sample comparing each mean value against 4 (the midpoint of the scale) indicated that both mean values were above it, $t_{highBJW}(70) = 9.79$, $p < .001$; $t_{lowBJW}(65) = 3.56$, $p = .001$. Joining the two results, we conclude that participants judged both targets as immoral, with the target who expressed high general BJW being judged as even more so than the target who expressed low general BJW. Also as expected, perceived immorality significantly predicted negative wishes (path b), $b = 0.34$, $SE = 0.06$, 95% CI [0.22, 0.47]. Specifically, higher perceived immorality predicted higher negative wishes.

The direct effect from general BJW expression to negative wishes was nonsignificant (path c) $b = -0.36$, $SE = 0.18$, 95% CI [-0.71, 0.01]. This means that expressing high or low general BJW per se did not lead participants to wish the target negative wishes to a different degree: *Grand Mean* = 3.74, $SD = 1.18$.

Finally, given that our sample comprises participants from Portugal and Spain, we explored whether there were any significant differences involving their nationality. We thus conducted two 2 (general BJW expression: high/low) X 2 (nationality: Portuguese/Spanish) ANOVAs: one on judged immorality and another on negative wishes. Neither the nationality main effects nor its interactions with expressed general BJW were significant at the .05 level (all Fs[1, 133] = 0.45, ps $\geq .50$, $\eta^2_{ps} \leq .003$.

6. **DISCUSSION**

Past research on the expression of general BJW showed that, overall, saying that people generally get what they deserve and deserve what they get grants (ordinary) speakers positive social value, namely that associated with market value in economically liberal societies/contexts (e.g., Alves and Correia, 2010a; Gangloff and Mazilescu, 2015). Furthermore, research has also shown that this effect is specific to contexts associated with the finance sector, where expressing the idea that people get what they deserve is prescriptively normative whereas expressing the opposite idea is counter-normative (Alves et al., 2018).

In the study reported here, participants read about "George M.", an alleged member of the finance elite. Our aim was to show for the first time that expressing general BJW in an economically liberal context can be paradoxically a source of moral devaluation by outsiders, at least when the speaker is presented as a stereotypical member of that elite. Reflecting immorality associated with those individuals, our results show that, on average, "George M." is indeed judged as immoral, regardless of whether he expresses high or low general BJW. Importantly, as predicted, when the target expresses high versus low general BJW, he is judged as even more immoral. In turn, higher immorality judgements predict higher negative wishes.

---

and b), it is negative for positive socio-economic wishes (positive effect in path a and a negative effect in path b). The interested reader may obtain more detailed information from the first author.

The aforementioned patterns may stem from different sources. For instance, they may reflect the fact that individuals who are perceived as immoral but resort to a moralising discourse are likely judged as especially hypocritical. Another possibility is that the expression of high general BJW by elite members may be a sign that they and ordinary citizens inhabit metaphorically different worlds, with different moral rules and justice criteria. This is an especially upsetting possibility.

Indeed, the wide media coverage of finance scandals after the 2008 crisis likely resulted in those elite members being perceived as not only unaccountable culprits for it but also as reaping benefits from it (Eisinger, 2014). Nevertheless, the "different worlds" account suggests that the elite are perceived as actually believing that this state of affairs is just. When such individuals resort to a general BJW discourse, they are likely interpreted as implying that those who lose deserve their losses, and those who win deserve their rewards. In that context, this is a system-justifying, thus protective, discourse (Alves et al., 2018). Ironically, however, instead of protecting that system, the expression of general BJW by finance elite members backfires and likely leads to moral outrage among those outside that circle. Consistent with that, in a qualitative study conducted in Greece (Vavvos and Triliva, 2018: 324), one interviewee referred to the elite members who used the "beyond the means" narrative in these terms: "And the fury I feel...the fury is personal… I want him, him, him to pay for the crime they committed to me, to my family, to my mother, to my father, to my friend, and to my neighbour (...)".

We did not measure participants' moral outrage in our study (nor asked the extent to which they felt affected by the crisis). Nevertheless, our results suggest that higher moral outrage towards the target who expresses high versus low general BJW may have played a role in our participants' responses. Indeed, they wished the target who expressed high versus low general BJW more negative outcomes which, we must not forget, include personal injury. As we stressed in the procedure section of this article, we described "George M." in such a way that he could be perceived as a sort of "representative" of current economically liberal system, specifically its financial sector. This raises the likely possibility that by considering "George M." as immoral, participants actually judged the perceived functioning of that economic system as such (just as the participant in Vavvos and Triliva, 2018's study seems to be doing).

Despite believing this is an important first study on the effects of moralizing discourses by elites, we must acknowledge several limitations that should be addressed in the future. First, "George M." was presented in such a way as to reflect current stereotypes of the finance elite and its functioning. Future studies should also present the case of a member of that elite without directly mentioning such representations. If those studies get similar results, there will be stronger evidence for the fact that moralising discourses/narratives backfire when enacted by elite members. Second, our immorality measure only has one item. Future studies should include richer measures which distinguish various everyday categories of (im)morality (e.g., Phalet and Poppe, 1997). This will allow researchers to identify which categories better predict negative wishes towards the elite. Third, as stated previously, we did not measure participants' moral outrage towards the target. Nevertheless, it would be important to include this variable in future studies. Based on the review by Miller (2001),

we expect it to be a more proximal variable predicting negative wishes. Finally, samples of future studies should not be restricted to university students.

Despite these limitations, we believe that this study is a valuable first contribution to warn the elites against the use of certain discourses/narratives that may backfire against them. Turning to our case, general BJW expression may have been a convenient and comfortable device to convey the ideas the elite(s) wished to communicate and justify (e.g., the implementation of austerity measures). Nevertheless, the public opinion might perceive moral narratives grounded on the BJW as unjust and offensive when they are used by elite members of. If we are right, this might partially explain the growing disaffection of ample sectors of the population toward the finance and political elites (Ernst et al., 2017). From our point of view, this should worry current elites and motivate them to reflect upon the use of narratives felt as unjust and offensive.

REFERENCES

Alves, H.; Correia, I. (2008) On the normativity of expressing belief in a just world: Empirical evidence, *Social Justice Research,* 21, 106-121.

Alves, H.; Correia, I. (2010a) Personal and general belief in a just world as judgment norms, *International Journal of Psychology,* 45, 221-231.

Alves, H.; Correia, I. (2010b) The strategic use of personal belief in a just world, *European Psychologist*, 15, 202-210.

Alves, H. V.; Gangloff, B.; Umlauft, S. (2018) The social value of expressing personal and general belief in a just world in different contexts, *Social Justice Research,* 31, 152-181.

Baron, R. M.; Kenny, D. A. (1986) The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic and statistical considerations, *Journal of Personality and Social Psychology,* 51, 1173-1182.

Beauvois, J.-L.; Dépret, E. (2008) What about social value? *European Journal of Psychology of Education*, 23, 493-500.

Caldas, J. C. (2013) Deve o Estado Ser Gerido Como uma Empresa?, in Soeiro, J.; Cardina, M.; Serra, N. (coords.), *Não Acredite em Tudo o que Pensa: Mitos do Senso Comum na Era da Austeridade*, Lisboa, Tinta da China, 43-54.

Coelho, R. S. (2013) Gerir um país é como gerir uma casa? in Soeiro, J.; Cardina, M.; Serra, N. (coords.), *Não Acredite em Tudo o que Pensa: Mitos do Senso Comum na Era da Austeridade*, Lisboa, Tinta da China, 31-41.

Callan, M. J.; Sutton, R. M.; Harvey, A. J.; Dawtry, R. J. (2014) Immanent justice reasoning: Theory, research, and current directions, *Advances in Experimental Social Psychology*, 49, 105-161.

Cambon, L. (2006) Désirabilité sociale et utilité sociale, deux dimensions de la valeur communiquée par les adjectifs de personnalité, *Revue Internationale de Psychologie Sociale,* 19, 125-151.

Cialdini, R.B.; Trost, M.R. (1998), Social influence: Social norms, conformity, and compliance, in Gilbert, D.T.; Fiske, S.T.; Lindzey, G. (eds.), *The Handbook of Social Psychology*, vol.2, Boston, McGraw-Hill, 151-92.

Correia, I.; Vala, J. (2004) Belief in a just world, subjective well-being and trust of young adults, in Dalbert, C; Sallay, H. (eds.), *The Justice Motive in Adolescence and Young Adulthood: Origins and Consequences*, London, Routledge, 85-100.

Cullen, F. T.; Hartman, J. L.; Jonson, C. L. (2009) Bad guys: Why the public supports punishing white-collar offenders, *Crime, Law and Social Change, 51*, 31-44.

Dalbert, C. (1999) The world is more just for me than generally: About the personal belief in a just world scale's validity, *Social Justice Research*, 12, 79-98.

Dalbert, C.; Montada, L.; Schmitt, M. (1987) Glaube an die gerechte Welt als Motiv: Validierung zweier Skalen, *Psychologische Beitrage,* 29, 596-615.

Deconchy, J.-P. (2011) Croyances et ideologies: Systèmes de représentations, traitement de l'Information sociale, mécanismes cognitifs, in Moscovici, S. (ed.), *Psychologie Sociale,* Paris, Presses Universitaires de France, 335-362.

Dinis, R.; Pereira, H. (2015, june 19) Pedro e os mitos. O que Passos disse e não disse–em oito frases polémicas. *Observador.* Retrieved from http://observador.pt/2015/06/19/7-frases-polemicas-passos-coelho-disse-mesmo-isto/

Eisinger, J. (2014, april 30) Why only one top banker went to jail for the financial crisis. *The New York Times*. Retrieved from https://www.nytimes.com/2014/05/04/magazine/only-one-top-banker-jail-financial crisis.html

Ernst, N.; Engesser, S.; Esser, F. (2017) Bipolar populism? The use of anti-elitism and people-centrism by Swiss parties on social media, *Swiss Political Science Review*, 3, 253–261.

Fritz, M. S.; MacKinnon, D. P. (2007) Required sample size to detect the mediated effect, *Psychological Science*, 18, 233-239.

Gangloff, B.; Duchon, C. (2010) La croyance en un monde du travail juste et sa valorisation sociale perçue, *Humanisme et Enterprise*, 248, 51-64.

Gangloff, B.; Mazilescu, C.-A. (2015) Is it desirable or useful to believe in a just world? *Revista de Cercetare Si Interventie Sociala,* 51, 150-161.

Gardner, D., Kleiner, J., Milchan, A., Pitt, B. (Producers), & McKay, A. (Director) (2015) *The Big Short* [Motion Picture]. United States: Paramount Pictures.

Goffman, E. (1963/1990) *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, London, Penguin Books.

Hayes, M. (2013) *Introduction to Mediation, Moderation, and Conditional Processes Analysis: A Regression-Based Approach*, New York, Guilford.

Jose, P. E. (1990) Just-world reasoning in children's immanent justice judgments, *Child Development,* 61, 1024-1033.

Jost, J.; Kay, A.C. (2010) Social justice: History, theory, and research, in Fiske, S.T.; Gilbert, D.; Lindzey, G. (eds.), *Handbook of Social Psychology*, vol. 2, Hoboken, Wiley, 1122-1165.

Krugman, P. (1996) *Pop Internationalism*, Boston, MIT Press.

Lerner, M. J. (1980) *The Belief in a Just World: A Fundamental Delusion*, New York, Plenum Press.

Lerner, M. J.; Simmons, C. H. (1966) The observer's reaction to the "innocent victim": Compassion or rejection? *Journal of Personality and Social Psychology,* 4, 203-210.

Miller, D. T. (2001). Disrespect and the experience of injustice. *Annual Review of Psychology*, 52, 527-553.

Moohr, G. S. (2014) White-collar crime goes to the movies, *Ohio State Journal of Criminal Law,* 11, 785-788.

Santos, A. C. (2013) Temos vivido acima das nossas possibilidades?, in Soeiro, J.; Cardina, M.; N. Serra (coords.), *Não Acredite em Tudo o que Pen sa: Mitos do Senso Comum na Era da Austeridade*, Lisboa, Tinta da China, 17-29.

Testé, B.; Perrin, S. (2013) The impact of endorsing the belief in a just world on social judgments: The social utility and social desirability of just-world beliefs for self and for others, *Social Psychology,* 44, 209-218.

Vavvos, A.; Triliva, S. (2018) The neoliberal myth of austerity: Debt and solidarity in the forefront of public space, *Journal of Social and Political Psychology,* 6, 315-330.

APPENDIX

List of items used to measure outcomes wishes:

1. Que tenha morte com sofrimento prolongado.
2. Que venha a ficar na pobreza.
3. Que esteja rodeado de pessoas que gostem dele. (R)
4. Que se sinta só durante toda a sua vida.
5. Que ganhe o euromilhões. (R)
6. Que a sua mulher o abandone.
7. Que venha a ser preso por um delito que não tenha cometido.
8. Que consiga atingir os objectivos que traçou para a sua vida. (R)
9. Que seja feliz em toda a sua vida. (R)
10. Que não tenha amigos.
11. Que apanhe uma doença que o leve a sofrer.
12. Que no trabalho falem com ele apenas o mínimo indispensável.
13. Que tenha problemas com o Fisco, mesmo que seja por um erro dos serviços.
14. Que tenha um acidente, no qual fique desfigurado.
15. Que leve uma surra das grandes.
16. Que chegue a presidente do banco. (R)
17. Que tenha muitos amigos. (R)

Note: The letter "R" indicates items which were reverse-coded before being included in the negative outcomes wishes index.

The three factors identified in the pilot study (see footnote 3) were: "negative socio--economic wishes" (items 2, 4, 6, 7, 10, 12, 13), "positive socio-economic wishes" (items 3, 5, 8, 9, 16, 17) and "physical consequences wishes" (items 1, 11, 14, 15).

Carlos Farinha Rodrigues
Universidade de Lisboa, CEMAPRE
School of Economics and Management
carlosfr@iseg.ulisboa.pt
orcid.org/0000-0002-7243-5949
Isabel Andrade
Regent's University London
AndradeI@regents.ac.uk
orcid.org/0000-0003-4949-2504
DOI: https://doi.org/10.14195/2183-203X_50_3

Redistribution Policy and Inequality in Portugal (2008-2017)

Desigualdade e Políticas Redistributivas em Portugal (2008-2017)

Carlos Farinha Rodrigues
Isabel Andrade

Received for publication: July 1, 2019
Revision accepted for publication: October 30, 2019

ABSTRACT
The aim of this paper is to analyse in detail the redistributive effects of pensions, other social benefits, and taxes in Portugal during the 2008-17 period, which includes the economic crisis of 2010-13 and the recovery starting in 2014. It examines the successive income distributions and their transitions from Market to Disposable income. Pensions are analysed individually because of their growing importance, but they also make the highest contribution to the decrease in income inequality. The rise in the dimension, efficacy, and progressivity of taxes explains the relative stability of the Gini coefficient during the crisis. After 2014, Disposable income inequality decreased significantly, helped by the economic recovery, falling unemployment, and improving income policies.
Keywords: Income inequality; redistributive policies: tax-benefit system; Portugal.

JEL Classification: D31; H23; I38

RESUMO
O objetivo deste estudo é o de estudar em pormenor os efeitos redistributivos das pensões, outras transferências socias e impostos em Portugal no período 2008-17, incluindo a crise de 2010-13 e a recuperação económica pós-2014. As sucessivas distribuições do rendimento e respetivas transições do rendimento de Mercado ao Disponível são analisadas. As pensões são objeto de atenção individual dada a sua importância crescente e serem elas que dão a maior contribuição para o decréscimo da desigualdade. A subida da dimensão, eficácia e progressividade dos impostos explica a relativa estabilidade do Gini durante a crise. Depois de 2014, a desigualdade do rendimento Disponível diminuiu significativamente devido à recuperação económica, quebra do desemprego e à alteração das políticas públicas.
Palavras-chave: Desigualdade; políticas redistributivas; sistema de prestações sociais, sistema fiscal; Portugal.

Acknowledgement/Agradecimento: The authors would like to thank an anonymous referee and Prof. Victor Escária of ISEG for their comments and suggestions, although the usual disclaimer applies. The authors also gratefully acknowledge INE-Statistical Portugal for granting access to the EU-SILC microdata (Protocol INE/MCES, process 757).

1. **INTRODUCTION**

More than 20 years after Atkinson's 1996 presidential address to the Royal Economic Society entitled "Bringing income distribution in from the cold", the study of income inequality and its reduction through the redistributive effects of public policy instruments, benefits and taxes is at the centre of the public debate. It features in both academic research and political discussions across the ideological divide, and enjoys widespread media attention.

The relationship between the tax-benefits system and income distribution inequality and the analysis of the redistributive impact of taxes and social transfers have long been discussed in the economic literature. In the nineties, a new approach emerged focussing on the analysis of the defining characteristics of the different types of welfare state and how these shape redistribution, as discussed in, for example, Esping-Andersen (1990), Castles and Mitchell (1992), and also in Esping-Andersen and Myles (2009). Their comparison of the different types of welfare state was still mainly based on macroenomic indicators, such as the weight of taxes and social transfers in GDP. However, the availability of microdata, sourced from either administrative data or direct household surveys, has comprehensively transformed this topic by creating a more microeconomic approach based on the analysis of household income and the microsimulation of the impact of social and fiscal policies on inequality and social well-being.

In this context, a widely used methodology to analyse income inequality and redistribution relies on the identification of the impact of social benefits and taxes in the reduction of inequality, the relationship between the dimension and progressivity of the redistributive policies, suggested in Kakwani (1977) and Reynolds and Smolensky (1977), and the distinction between vertical and horizontal equity, discussed in Verbist (2004) and Urban (2014), for example. The redistribution effect of an instrument is defined as the change in income inequality achieved by its introduction. It considers both the expenditure side, through benefits, and the revenue side, through taxes. Vertical equity is achieved through the reduction of the difference between wealthier and poorer households, whereas horizontal equity measures whether households at the same level of income are treated equally.

Recent applications using microdata from different countries can be found in, for example, Astarita et al. (2018), Avram et al. (2014), Čok et al. (2013), Guillaud et al. (2019), Immervoll et al. (2006), Immervoll and Richardson (2011), Mantovani (2018), Orsetta and Hermansen (2018) and Verbist and Figari (2014). The results generally point to a greater redistribution efficacy of taxes and difficulties in targeting /means-testing of benefits. Substantially different and complex pensions (state and private) systems are often not included in the analysis, although they play an increasing role in countries with ageing populations. Furthermore, the recent international economic crisis led to widespread implementation of austerity policies and cuts in social spending, emphasising the importance of evaluating the efficacy of these policies when resources are scarce.

In a Portuguese context, Alves (2012) and Rodrigues and Andrade (2014) show that the introduction of social policies targeting the high levels of income inequality and the sustained expansion of the welfare state were successful in reducing inequality (and poverty) in Portugal, particularly before the crisis.

The aim of this paper is to analyse the changes in the redistributive capacity of the main public policy instruments in Portugal between 2008 and 2017. During this period, there were major changes in Portuguese public policies, driven by the deep economic crisis which led to a sharp fall in household incomes in 2010-13.

The 2008-17 period analysed in this paper can be divided into three distinctive sub-periods:

The first, before the economic crisis, is characterised by weak economic growth and an emphasis in public policies aimed at reducing inequality, poverty and social exclusion. The Gini coefficient fell from 0.381 in 2004 to 0.337 in 2009, as discussed in Rodrigues et al. (2012). This reduction is mainly explained by the higher relative growth of the lower household incomes: the share of the 10% lowest household incomes in the total income increased at an annual rate of 2.6% compared to a much lower 0.4% rate in average income.

The second corresponds to the economic crisis of 2010-13, characterized by high unemployment, falling household incomes, and the implementation of austerity measures and cuts in public spending. The unemployment rate rose from 7.6% in 2008 to 16.2% in 2013, and household incomes fell by more than 10% in real terms.

The third, after 2014, marks the start of the economic recovery process, with unemployment getting close to its pre-crisis levels, household incomes increasing by about 8% in real terms, but still not enough to recuperate their pre-crisis levels, and a significant reversal in public policies after 2015. Income inequality has also returned to its pre-crisis decreasing trend: in 2017, almost all inequality indicators attained their lowest level since they were first officially calculated.

One of the most heated debates about this period concerns the evolution of inequality during the economic crisis. Using only the Gini coefficient, it is undeniable that inequality fell both before the crisis and more recently, particularly since 2016. However, during 2010-13, the Gini coefficient remained nearly stable with a slight upward trend. Hence, some analysts and policy makers defend that the economic crisis did not lead to an increase in inequality, while acknowledging its negative impact on household incomes and poverty indicators. Therefore, it becomes essential to understand how inequality evolved during this period and the role played by the different redistributive policies in that evolution.

This paper is organised as follows: Section 2 briefly describes the main changes in redistributive policies in 2008-17; Section 3 introduces the data and income concepts and Section 4 defines the measures of inequality, redistribution and progressivity of pensions, other social benefits and taxes used in this paper; the main results are presented in Section 5 and Section 6 concludes this paper.

2. **MAIN CHANGES IN REDISTRIBUTIVE POLICIES**

A consequence of the economic and financial crisis was the implementation of a Financial Assistance Programme agreed by the Portuguese government, IMF, ECB, and European Commission in 2011. Measures such as the freezing of the national minimum wage and cuts in public sector wages and pensions, together with rising unemployment and decreasing levels of economic activity, all led to a severe reduction in household incomes.

Simultaneously, there was a reduction in the efficacy of the social benefits that target lower income households. The entitlement to child benefit was curtailed in 2010, and the access rules to the guaranteed minimum income (RSI) were significantly altered in 2010 and again in 2012. Rodrigues et al. (2016) show these alterations led to a decrease of more than 25% in the number of RSI recipients between 2009-13, coinciding with a period of growing poverty and worsening living conditions.

Income tax (IRS) was also substantially modified, particularly in 2013. The number of IRS brackets dropped from 8 to 5, and the marginal tax rates increased significantly. An "extraordinary surtax on income" and a special average surtax of 3.5% on IRS taxable income net of the annual value of the national minimum wage were applied in 2011 and again in 2013-15. In 2011 and 2015, an "extraordinary solidarity contribution" was applied to the highest pensions.

After 2014, these austerity policies started to be reversed and, together with the economic recovery, contributed to the (partial) recovery to pre-crisis household income levels. Although austerity income policies were progressively abandoned like, for example, an increase of 15% in the national minimum wage between 2014 and 2017, the more structural alterations in the tax system remained virtually unchanged until 2017.[1]

3. **DATA**

Using the microdata available in the Portuguese component of the European Union Statistics on Income and Living Conditions survey (EU-SILC), it is possible to analyse in detail the different distributions of household income and evaluate the redistributive impact of the social policy changes in Portugal in 2008-17.

The starting point in the evaluation of the resources available to each household is the definition of the concept of income. The EU-SILC adopts the concept of Disposable monetary income, which is defined as the monetary income received by the household and each of its members individually from work (employee wages and self-employment earnings), other private income sources (capital, property, and private transfers), pensions, and other social transfers. Then, it is possible to differentiate between gross and net income and estimate the impact of income taxes and social benefits.

Throughout this paper, the household's Disposable income is the key variable in the analysis of household incomes and estimation of inequality indicators. However, the definition used here differs slightly from that used by Eurostat because it excludes the component "Regular interhousehold cash transfers paid".

The role of benefits and taxes in the structure of household incomes and their equalising impact is revealed using four sequential income distributions:

Market income, which includes wages and salaries, plus self-employment, property, and other private incomes. It is the closest approximation to an economy without

[1] The IRS extraordinary measures were progressively withdrawn and most terminated only in 2018-19. The number of income tax brackets increased to 7 in 2018.

explicit state intervention but, by excluding all other incomes, it generates a large number of individuals and households with zero (Market) income;

MarketP (Market + Pensions) income adds (gross) old-age pensions and survivors related benefits to Market income;

Gross income is defined as MarketP income plus social security cash benefits: unemployment, housing, sickness, disability, maternity, and child benefits, plus the RSI and CSI (Solidarity supplement for older people);

Disposable income is obtained from Gross income by deducting "Social Security Contributions" (SSC) and (direct) taxes.

Following the Eurostat methodology, all income distributions are transformed using the modified OECD equivalence scale to harmonise household data in terms of dimension and age structure, thus making comparisons possible.

The redistributive role of the tax system is determined by comparing Disposable and Gross income, and that of social benefits by comparing Gross and MarketP income. In this paper, pensions are analysed apart from Market income. This is a complex issue because Portuguese pensions are, in general, contributive and therefore should be seen as deferred compensation and not as social benefits. However, the separate analysis of pensions is justified by both their growing share in household incomes due to the ageing of the Portuguese population, and their being mostly state pensions hence strongly determined by public policies.

Although the EU-SILC microdata is very detailed, it still has limitations that prevent further analysis of the redistributive effects. One of its main drawbacks is the non-differentiation between means-tested and non means-tested benefits throughout the period under analysis.[2] Thus, it is not possible to discriminate between contributive and non-contributive pensions or between insurance unemployment and social unemployment benefits.

4. MEASURES OF INEQUALITY, REDISTRIBUTION AND PROGRESSIVITY

The Redistributive Effect (RE) of a tax or a benefit can be measured by the difference between the pre-instrument income Gini coefficient, G_X, and the post-instrument income Gini, G_Y, $RE = G_X - G_Y$. It measures the variation in income inequality produced by the introduction of the tax or benefit under analysis. A positive RE value implies a decrease in inequality, whereas a negative one reveals its increase.

However, this concept raises the issue of the re-ranking effect (RR), first discussed in Atkinson (1980). Receiving pensions, social transfers, and/or paying taxes generates changes in the households' income that can alter their ordering and positioning in subsequent income distribution percentiles. A good example is that of individuals whose sole income is their old-age pension: they are positioned at the bottom of Market income distribution but, once pensions are included in the analysis, they can be immediately re-ranked into the highest percentiles of the MarketP distribution. This effect can be substantial in countries with ageing populations, as found in Marx et al. (2013)'s re-ranking sensitivity analysis.

[2] This information is only available since the 2013 survey.

The re-ranking effect can be measured by the difference between the Gini and concentration coefficients of the post-instrument income, $RR = G_Y - C_Y$, where C_Y is calculated like its Gini counterpart, G_Y, but with all incomes ranked by the pre-instrument income.

Then, the vertical effect (VE) of an instrument is equal to the difference between its redistributive and its re-ranking effects: VE = *RE* – *RR*. Hence, by definition, the VE can only capture the instrument vertical equity and not its full RE, as discussed in Atkinson (1980) and Plotnick (1981). The VE can also be calculated as the difference between the pre-instrument Gini and the post-instrument concentration coefficient, $VE = G_X - C_Y$.[3] The latter is often referred to as the Reynolds-Smolensky (1977) index.

The total RE of an instrument depends on three factors: its average rate, its progressivity level, and the RR size. Its average rate is given by $t = \frac{T}{X}$, where T is the total instrument amount. Its progressivity level is traditionally measured by the Kakwani (1977) index, $K = C_T - G_X$, *i.e.*, the difference between the instrument concentration coefficient, C_T, and the pre-instrument Gini. It is positive when the instrument is progressive, zero when it is proportional, and negative when it is regressive.[4] Finally, its total RE is given by:

$$RE = G_X - G_Y = \frac{t}{1-t} K - RR$$

and the instrument size equals its weight in the post-instrument income $\frac{T}{Y} = \frac{t}{(1-t)}$.

An alternative approach is suggested by Lerman and Yitzhaki (1985). Their methodology identifies the contribution of each type of income to the total inequality of Disposable income. They demonstrate that the Gini coefficient, G_Y, can be written as $G_Y = \sum_{k=1}^{K} s_k G_k r_k$, where s_k is the share of income k in Disposable income, G_k is its Gini, and r_k is the correlation between the two incomes. Income k relative contribution to Disposable income inequality is given by $s_k G_k r_k / G_Y$.

5. **MAIN RESULTS**

Table 1 shows the evolution of the Disposable income of the Portuguese population and the 1st and 5th quintiles of its distribution over the 2008-17 period.

The combined effects of the deep economic crisis and austerity public policies are clearly visible, with the Portuguese average Disposable income falling by about 13% between 2009 and 2013. However, this reduction hit the lower income households hardest: the 1st quintile households average Disposable income fell by 22%, whilst that of the 20% wealthiest households fell by less than the national average (12.6%).

In the post-crisis period (2014-17), falling unemployment, economic recovery, and changes in public policies led to an average increase in Disposable income of 7.9%, which still falls

[3] It should be noted that *VE* = *RE* when there is no re-ranking.

[4] It is expected that taxes are progressive (*i.e.*, the wealthier individuals pay higher tax rates than the poorer), but that benefits are regressive (*i.e.*, they are primarily aimed at lower income individuals). Thus, *K* should be positive for taxes and negative for benefits. However, some analysts prefer to apply the concept of targeting, rather than regressivity, to benefits. Hence, high negative Kakwani values reflect high levels of benefits targeting.

short of reinstating pre-crisis income levels. In fact, the 2017 average Disposable income corresponded to about 95% of its value in the last pre-crisis year. Furthermore, the Disposable income of the poorer households increased by 20.2% in real terms between 2014-17, 4.2 times the rate of growth of that of the 20% wealthiest households (4.9%).

Table 1: Evolution of Disposable income, 2008-17

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Population	11 453	11 700	11 415	10 830	10 221	10 168	10 332	10 875	11 109	11 147
	(222)	(162)	(156)	(134)	(119)	(114)	(114)	(107)	(107)	(95)
1st quintile	4 125	4 368	4 244	3 933	3 525	3 407	3 560	3 825	3 976	4 278
	(53)	(51)	(45)	(46)	(49)	(45)	(41)	(39)	(39)	(38)
5th quintile	24 769	24 294	24 106	22 928	21 309	21 235	21 411	22 543	22 918	22 453
	(821)	(462)	(476)	(413)	(319)	(291)	(334)	(294)	(313)	(256)

Note: Annual values in euros in 2017 prices. Standard errors in parentheses.
Source: INE, Statistics Portugal, EU-SILC 2009- 2018.

The complex evolution of Disposable household income is reflected on the inequality indicators given in Table 2, and traditionally published by INE.[5] Between 2009-13, the Disposable income Gini remained relatively stable, suggesting that the increasing distance between the incomes of the wealthiest and poorest households detected in Table 1 did not extend significantly to this indicator.[6] However, when indicators that are sensitive to the extremes of the income distribution are used, the results change noticeably. For example, the S80/S20 ratio, an indicator that compares the income share of the 20% wealthiest and poorest households, rose by about 12%, from 5.6 in 2009 to 6.2 in 2013.

In the post-crisis period, the (partial) recovery in income levels, fall in unemployment, and progressive removal of the austerity policies meant that practically all inequality indices return to their decreasing pre-crisis trends. They actually achieve their lowest ever INE published values in 2017.

[5] The values in Table 2 are marginally different from those published by INE because they are based on a slightly different definition of Disposable income (see above).

[6] The Gini values during the crisis and austerity policies period were actually lower than its 2008 value.

Table 2: Disposable income Inequality

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gini	0.354	0.337	0.343	0.345	0.343	0.346	0.341	0.340	0.336	0.323
	(0.010)	(0.006)	(0.006)	(0.005)	(0.005)	(0.004)	(0.005)	(0.004)	(0.004)	(0.004)
S90/S10	10.2	9.2	9.3	10.0	10.7	11.1	10.6	10.1	10.0	8.7
	(0.6)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	(0.3)	(0.3)	(0.2)
S80/S20	6.0	5.6	5.7	5.8	6.0	6.2	6.0	5.9	5.8	5.2
	(0.25)	(0.15)	(0.16)	(0.16)	(0.17)	(0.16)	(0.15)	(0.13)	(0.13)	(0.10)

Note: Standard errors in parentheses.
Source: INE – Statistics Portugal, EU-SILC 2009- 2018.

An additional insight on how the distribution of Disposable income changed in this period is gained from analysing the evolution of its quintiles in Table 3. The share of the poorest 20% households (1st quintile) in Disposable income fell from 7.2% in 2009 to 6.7% in 2013, but this downward movement was sustainably reversed post-crisis: it reached 7.7% in 2017, its highest ever value. Conversely, the share of the wealthiest 20% households (5th quintile) rose slightly above its 2009 value at the beginning of the crisis and then stayed almost unchanged around 42% until it dropped to 40.3% in 2017. The evolution in the central part of the income distribution (2nd to 4th quintiles) is noteworthy: their share had a small increase during the crisis (50.3% in 2010 to 51.5% in 2013) and remained thereabouts until the 52% attained in 2017.[7]

[7] See Rodrigues et al. (2012, 2016) for a detailed study of the changes in income distribution in Portugal in the pre and crisis periods.

Table 3: Quintile shares of Disposable income

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1st quintile	7.2	7.5	7.4	7.3	6.9	6.7	6.9	7.0	7.2	7.7
	(0.17)	(0.14)	(0.13)	(0.13)	(0.14)	(0.13)	(0.12)	(0.11)	(0.11)	(0.10)
2nd quintile	12.0	12.3	12.2	12.3	12.4	12.2	12.4	12.4	12.6	12.8
	(0.22)	(0.15)	(0.16)	(0.14)	(0.14)	(0.13)	(0.13)	(0.11)	(0.12)	(0.10)
3rd quintile	16.0	16.5	16.2	16.3	16.6	16.7	16.8	16.6	16.7	16.9
	(0.27)	(0.18)	(0.18)	(0.16)	(0.15)	(0.14)	(0.14)	(0.13)	(0.13)	(0.11)
4th quintile	21.6	22.2	22.0	21.9	22.4	22.5	22.4	22.5	22.2	22.4
	(0.33)	(0.21)	(0.22)	(0.20)	(0.17)	(0.16)	(0.17)	(0.15)	(0.15)	(0.13)
5th quintile	43.3	41.5	42.3	42.4	41.7	41.8	41.4	41.5	41.3	40.3
	(0.87)	(0.53)	(0.54)	(0.49)	(0.43)	(0.40)	(0.43)	(0.36)	(0.38)	(0.32)

Note: Standard errors in parentheses.
Source: INE – Statistics Portugal, EU-SILC 2009- 2018.

These results shed further light on the behaviour of the inequality indices estimated in Table 2 and how income inequality changed in Portugal in this period. The near stability of the central quintiles shares is decisive to explain how the Gini, a coefficient that is particularly sensitive to changes in that part of the distribution, remained so stable during the crisis. Afterwards, and especially in 2017, the significant increase in the 1st quintile share, together with the small reduction in the share of the 5th, justify the clear decrease in all inequality indicators detected in Table 2.

The analysis of the evolution of household income over this period requires a more detailed study of the main components of Disposable income and distributions already described. The most important results in Table 4 are the fall in the relative importance of (gross) Market income during the crisis period (90.8% of Disposable income in 2012), which is closely connected to the increase in unemployment and decrease in economic activity in this period; and the continuous rise in the share of pensions in Disposable income, which increased by about 7% between 2008 and 2017.

The (relative) importance of social benefits is more complex to analyse, given its heterogeneity and data availability limitations already discussed. Throughout the economic crisis, the means-tested benefits targeting poverty and social exclusion suffered severe cuts, but these were more than offset by the increase in unemployment benefit triggered by the sharp rise in unemployment. This justifies that the maximum weight of 'other benefits' in Disposable income in this period is recorded in 2013 (6.2%) and coincides with the highest value of the unemployment rate in decades (16.2%).

Finally, Table 4 shows the substantial increase in the weight of taxes in Disposable income during the crisis, particularly after the changes to the tax system introduced in the

2013 Budget. Taxes were about 25% of Disposable income pre-crisis, rose to about 29% in 2011, falling in 2012 due to the slowing economic activity. The changes in the tax system lifted them to over 30%, where they have remained in the post-crisis period.

Table 4: Structure of Disposable income in %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Market income	97.8	95.7	96.7	95.5	90.8	95.4	96.8	96.6	96.7	97.7
	(1.11)	(1.03)	(1.00)	(1.11)	(0.99)	(1.07)	(1.00)	(0.97)	(0.93)	(0.85)
Pensions	22.8	23.6	24.4	28.8	28.7	29.9	29.9	31.7	30.7	29.8
	(0.78)	(0.70)	(0.70)	(0.79)	(0.74)	(0.75)	(0.74)	(0.81)	(0.70)	(0.63)
Other benefits	4.3	5.3	5.2	4.8	5.3	6.2	5.2	4.6	4.1	3.9
	(0.20)	(0.24)	(0.24)	(0.21)	(0.21)	(0.28)	(0.27)	(0.18)	(0.20)	(0.16)
Taxes + SSC	-24.9	-24.6	-26.3	-29.1	-24.8	-31.5	-32.0	-32.9	-31.6	-31.3
	(0.42)	(0.42)	(0.40)	(0.48)	(0.42)	(0.48)	(0.43)	(0.46)	(0.43)	(0.39)
Disposable Income	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Note: Standard errors in parentheses.
Source: INE – Statistics Portugal, EU-SILC 2009- 2018.

Table 5 shows the estimated relative importance of each income component in total Disposable income inequality using the Lerman and Yitzhaki (1985) methodology.

Market income makes the highest relative contribution to inequality, as expected, explaining about 120% of the Disposable income Gini. This value clearly exceeds the share of Market income in Disposable income, which is always below 98% (see Table 4). Pensions also make a positive, and growing, contribution to the increase in inequality during this period. In 2008, pensions explained about 17% of total inequality, a value that had risen to 31.4% by 2017. The increase in the pensions contribution is also greater that the rise in its share, and reflects the growing heterogeneity of pensioners' incomes.

The relative contribution of the other social benefits to inequality is negative in most years, revealing their equalising character. The exception is the 2013-14 period, when their contribution is marginally positive, which may be explained by the increase in the weight of the contributive unemployment insurance in this period. However, the overall impact of other social benefits is very small and its estimated results are not significant, as demonstrated by the reported standard errors. Although 2016-2017 has promised some recovery, the equalising capacity of this component is still below its pre-crisis levels.

As expected, given their size, taxes and SSC have the most important, and significantly increasing, equalising contribution. This increasing equalising role is one of the most distinct characteristics of the alterations that have occurred in the Portuguese income distribution in this period. It is arguable that, without it, the increase in Disposable income Gini would

have been much more significant during the 2010-13 crisis, and the post-crisis fall in inequality may have been slower.

Table 5: Relative contribution to Disposable income inequality (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Market income	122.3	123.3	121.8	118.9	115.2	123.8	125.6	121.6	122.0	124.0
	(2.08)	(2.03)	(2.07)	(2.50)	(2.16)	(2.27)	(2.13)	(2.20)	(2.13)	(1.97)
Pensions	17.1	17.9	20.3	29.1	28.2	29.6	29.2	35.1	33.1	31.4
	(1.70)	(1.53)	(1.56)	(1.86)	(1.73)	(1.72)	(1.72)	(2.01)	(1.67)	(1.53)
Other benefits	-1.3	-2.1	-1.2	-1.2	-1.7	0.3	0.3	-0.1	-0.4	-0.6
	(0.26)	(0.36)	(0.40)	(0.35)	(0.34)	(0.61)	(0.67)	(0.39)	(0.52)	(0.38)
Taxes + SSC	-38.1	-39.1	-40.9	-46.7	-41.7	-53.7	-55.1	-56.6	-54.7	-54.8
	(0.86)	(0.83)	(0.85)	(1.05)	(0.83)	(0.93)	(0.83)	(0.90)	(0.87)	(0.80)
Disposable Income	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Note: Standard errors in parentheses.
Source: INE – Statistics Portugal, EU-SILC 2009- 2018.

The Gini coefficients of the four income distributions, shown in Table 6 for 2008-17, can be used to analyse separate and sequentially the evolution of each component's inequality. Unlike Disposable income inequality, already discussed, Market income inequality increased noticeably during the crisis, when its Gini rose by about 8%, from 0.522 in 2009 to 0.563 in 2013. Therefore, the fall in both the level of Market income and in its weight in Disposable income, already discussed, was accompanied by an increase in its inequality. This increase spread to MarketP and Gross income inequality, with the latter rising by about 0.3 percentage points (p.p.) between 2009-13. The apparent immunity of Disposable income inequality is essentially justified by the increasing redistributive capacity of the tax system, as seen in Table 5 and discussed further in Table 7. Post-crisis, there was a reduction in the inequality of all income components, leading to lower 2017 inequality levels than before the crisis.

Table 6: Distribution of income components, Gini coefficient

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Market income	0.528	0.522	0.527	0.543	0.548	0.563	0.555	0.547	0.540	0.526
	(0.010)	(0.007)	(0.007)	(0.007)	(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.005)	(0.005)	(0.005)
Market + Pensions	0.417	0.408	0.413	0.422	0.423	0.437	0.427	0.425	0.417	0.401
	(0.010)	(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.004)
Gross Income	0.395	0.379	0.386	0.397	0.393	0.408	0.404	0.405	0.398	0.384
	(0.010)	(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.004)
Disposable Income	0.354	0.337	0.343	0.345	0.343	0.346	0.341	0.340	0.336	0.323
	(0.010)	(0.006)	(0.006)	(0.005)	(0.005)	(0.004)	(0.005)	(0.004)	(0.004)	(0.004)

Note: Standard errors in parentheses.
Source: INE – Statistics Portugal, EU-SILC 2009-2018.

The total RE of each of the three types of policy instruments considered are presented in Table 7, making it possible to identify the individual contribution of pensions, other (social) benefits and taxes to lower income inequality.

The instrument with higher RE is undoubtedly pensions, reducing the Market income Gini by about 12 p.p. Although Portuguese pensions cannot be actually classified as an instrument of redistribution policy given that they there are mostly contributive, their relevance to reducing Market income inequality is easily explained. Pensions represent a very significant part of the total household income, as already discussed, and a substantial proportion of the households that get income from pensions have zero Market income.[8] Hence, they are strongly "regressive" in the transition from Market to MarketP income, *i.e.*, a considerable proportion of their recipients live in households with zero Market income, and thus pensions generate a large re-ranking effect, as discussed later.

The redistributive impact of other benefits is rather small, reducing the Gini by less than 3 p.p. throughout. Their highest RE is in 2012-13, during the crisis, explained by the role of automatic stabilisers, such as unemployment benefit, which naturally declined post-crisis and to values lower than those pre-crisis. The low redistributive efficacy of other benefits is largely due to their small weight in total household income which is, undoubtedly, one of the main weaknesses of the Portuguese redistributive policies.

The most important modification in the redistributive capacity of any instrument considered in this period is that of taxes, which greatly reduce inequality in the transition between Gross and Disposable income. Pre-crisis taxes RE was about 4 p.p., which more than doubled to 6.2 p.p. in 2013 as a result of the austerity policies and tax system changes. Post-crisis, their RE remained at about the same level, even after some of the crisis extraordinary tax measures were removed. Recognising this substantial increase in the RE of taxes

[8] Throughout this period, about 24% of the households have zero Market income, whilst 48% of the households that get pension income earn zero Market income.

is particularly relevant because it endorses the re-evaluation of the evolution of inequality in Portugal in this period. Increasing inequality in Market income during the crisis was not transmitted to Disposable income, or only very marginally, because of the increased redistributive efficacy of taxes. Post-crisis, this growing efficacy of taxes together with policy reversals and economic recovery led to a larger reduction in Disposable income inequality.

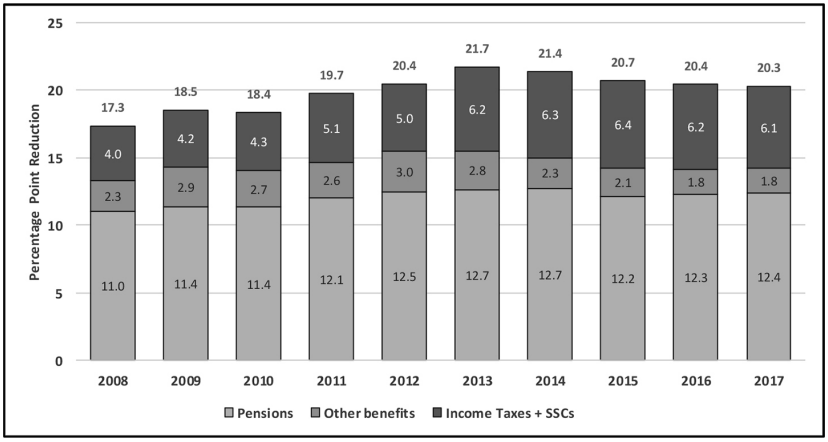
Table 7: Redistributive Effects of Cash Benefits and Household Taxes

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pensions	0.110	0.114	0.114	0.121	0.125	0.127	0.127	0.122	0.123	0.124
	(0.004)	(0.004)	(0.003)	(0.004)	(0.004)	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)
Other benefits	0.023	0.029	0.027	0.026	0.030	0.028	0.023	0.021	0.018	0.018
	(0.001)	(0.002)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)
Taxes + SSC	0.040	0.042	0.043	0.051	0.050	0.062	0.063	0.064	0.062	0.061
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.002)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)

Note: Standard errors in parentheses.
Source: INE – Statistics Portugal, EU-SILC 2009- 2018.

Figure 1 summarises the RE of all three instruments, and shows how their increased redistributive efficacy during the crisis was clearly linked to the higher taxes RE. Their joint RE is about 20 p.p., with a maximum of 21.7 p.p. in 2013. However, if pensions are excluded, this value drops to below 10 p.p.

Figure 1: Summary of the effects of benefits and taxes in reducing inequality



Source: INE, Statistics Portugal, EU-SILC 2009-2018.

Figure 1 gives a clear image of how the redistributive efficacy of pensions, other social transfers and direct taxes evolved in Portugal in recent years, particularly during the economic crisis. Nonetheless, it does not provide a comparison with that of other countries, namely those of the EU. Although much research on the redistributive efficacy of social transfers and taxes has been published recently, it remains difficult to find studies directly comparable to the present one, covering the same time period and specifically addressing the redistributive role of pensions. However, some comparisons are possible with, for example, Alves (2012) and Mantovani (2018) who estimate the redistributive effect of social transfers and taxes in 2009 and 2012, respectively. They conclude that social transfers (excluding pensions) have, in Portugal, a lower redistributive efficacy whilst the fiscal system has a higher than average redistributive efficacy compared to that of the other EU countries.

As discussed before, the progressivity of a tax, or the regressivity /targeting of a social benefit, is essential to ensure an increase in the RE of a given income component. As expected, Table 8 shows negative Kakwani values for pensions and other benefits, and positive values for taxes.

Table 8: Kakwani index of Benefit/Tax Progressivity

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pensions	-0.938	-0.918	-0.929	-0.954	-0.929	-0.964	-0.970	-0.967	-0.959	-0.989
	(0.026)	(0.019)	(0.020)	(0.018)	(0.020)	(0.016)	(0.015)	(0.017)	(0.016)	(0.013)
Other benefits	-0.771	-0.785	-0.772	-0.796	-0.812	-0.755	-0.749	-0.730	-0.709	-0.731
	(0.025)	(0.025)	(0.030)	(0.030)	(0.024)	(0.030)	(0.038)	(0.028)	(0.036)	(0.032)
Taxes + SSC	0.173	0.184	0.177	0.189	0.213	0.209	0.208	0.206	0.207	0.205
	(0.005)	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.002)

Note: Standard errors in parentheses.
Source: INE – Statistics Portugal, EU-SILC 2009-2018.

In absolute value, the instrument with highest Kakwani values is pensions, but this result needs to be interpreted with due care. The negative Kakwani values show that, when transferring from Market to MarketP income, a very significant part of pensions goes to households that have low or zero Market income, and therefore are placed in the lowest percentiles of the Market income distribution. If, instead, households were always ranked by Disposable income, the highest pensions would go to households placed on the highest percentiles of the Disposable income distribution, rather than to those close to its bottom.

The (absolute) Kakwani values for other benefits are also high, although decreasing in recent years. Given that its RR is minute (see Table 9), it can be argued that these values are accurate in showing that most of these benefits are paid to low income households and indicating a very high targeting level.

Finally, tax progressivity increased significantly since 2011 as a result of changes in the tax system and the introduction of extraordinary surtaxes. Together with the already discussed increase in the average tax rate, they explain the rise in the RE of taxes. Furthermore, it should be noted that taxes and SSC are analysed together because of data availability limitations. As most of the SSC that applies to employees are proportional and remained relatively constant throughout this period, income tax progressivity is underestimated by the Kakwani index.

The results on the level and evolution of tax progressivity are even more relevant given how high this progressivity was already in Portugal at the start of the period analysed, as indicated by the Kakwani index. Using a similar methodology, Verbist and Figari (2014) show how Portugal was one of the UE-15 countries with highest level of tax progressivity, but also a below average weight of direct taxes in Gross income.[9] The results in Table 8 emphasise how taxes progressivity and weight in income increased together in this period.

Table 9 shows the re-ranking effect (RR) associated with each of the three instruments analysed in this paper. Taxes and other benefits have virtually negligible RR throughout this period, which implies that their REs do not generate significant changes in the households' rankings on the income distribution. Conversely, and as already discussed, pensions generate very significant, and growing, RR in the transition from Market to MarketP income, reaching a maximum of 0.117 in 2015.

Table 9: Reranking effect (RR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pensions	0.067	0.068	0.074	0.100	0.098	0.103	0.102	0.117	0.108	0.107
	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.006)	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.005)	(0.004)	(0.004)
Other benefits	0.004	0.004	0.005	0.004	0.005	0.008	0.007	0.005	0.004	0.004
	(0.0004)	(0.0005)	(0.0005)	(0.0004)	(0.0004)	(0.0009)	(0.0013)	(0.0006)	(0.0005)	(0.0006)
Taxes + SSC	0.003	0.003	0.003	0.004	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)

Note: Standard errors in parentheses.
Source: INE – Statistics Portugal, EU-SILC 2009-2018.

The VE of each instrument are shown in Table 10. As discussed earlier, these are equal to the RE of each instrument when all RR is excluded. Given the negligible RR of both taxes and other benefits in Table 9, their VE are very similar to their total RE, but the large RR of pensions generate VE well above their total RE.

[9] Similar results can be found in Alves (2012) for 2009 and Mantovani (2018) for 2012.

Table 10: Vertical equity measure (VE)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pensions	0.177	0.182	0.187	0.221	0.223	0.230	0.229	0.239	0.231	0.231
	(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.007)	(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.005)
Other benefits	0.026	0.033	0.032	0.030	0.035	0.036	0.030	0.025	0.022	0.021
	(0.001)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.001)	(0.001)	(0.001)
Taxes + SSC	0.043	0.045	0.047	0.055	0.053	0.066	0.067	0.068	0.065	0.064
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.002)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)

Note: Standard errors in parentheses.
Source: INE – Statistics Portugal, EU-SILC 2009- 2018.

6. **CONCLUDING REMARKS**

This study furthers the understanding of the evolution of income inequality in Portugal, in 2008-17, and the role played by the redistribution policies. It analyses in detail the impact of pensions, other social benefits, and taxes plus SSC using a methodology that examines the successive income distributions and the transitions between them, from Market to Disposable income. Together, the three instruments made a significant and increasing contribution to lower the income inequality generated by Market income. Between 2008 and 2017, they reduced the Market income Gini coefficient by more than 20 p.p.

Unlike many other studies where the mostly contributive pensions are included in Market income, their effects on inequality and income distribution are analysed individually here. This decision is justified by the growing importance of pensions in household incomes and the fact they are mainly state pensions, although pensions are not strictly a redistributive policy instrument. Then, the highest reduction in inequality is detected in the transition between Market and MarketP income (about 12 p.p.), with pensions generating large re--ranking effects, unlike the small movements generated by the other policies. However, this result should be interpreted with due care: about a quarter of the Portuguese households do not earn any Market income and pensions are their largest, or even only, source of income. Moreover, in general, pensions do not have an equalising effect over Disposable income, and actually made an increasing contribution to total inequality in this period, from about 17% to 31.0% in 2017.

The 'other benefits' have a small redistributive effect, reflecting their low weight in Disposable income. However, their relative efficacy is more than proportional to their dimension because of the significant number of benefits that are means-tested, and their high targeting level is visibly detected by the Kakwani index. The small dimension of social benefits is one of the strongest limitations of the Portuguese redistribution system, particularly compared to other European countries.

The weight of taxes in Disposable income increased significantly during this period, while their redistributive effect increased by about 50%. As their re-ranking effect is negligible, their total redistributive effect is identical to their vertical effect.

During the hardest period of the economic crisis, the Disposable income Gini remained virtually unchanged, although the analysis of other inequality indicators reveals a significant increase in the distance between the bottom and top of the income distribution during this period. This relative stability of the Gini during the crisis is the result of two opposing processes: a large increase in Market income inequality (about 4 p.p.) and a strong increase in the dimension, efficacy and progressivity of taxes.

After 2014, Disposable income inequality decreased significantly, reaching one of its lowest ever values in 2017. This reflects the joint effects of economic recovery, falling unemployment, increases in the income of the poorest households, and improving social policies that had been seriously weakened during the austerity period. Nevertheless, the reduced magnitude of social policies, particularly those that are means-tested, remains a serious hindrance to the efficacy and efficiency of social policies to advance income redistribution in Portugal.

This paper also demonstrates the fundamental part played by the fiscal system in correcting the income distribution in Portugal. One of the biggest challenges to Portuguese public policies is how to keep, or even increase, the progressivity and redistributive efficacy of direct taxes structurally without resorting to extraordinary measures and/or increasing the average fiscal burden.

REFERENCES

Avram, S.; Levy, H.; Sutherland, S. (2014) Income redistribution in the European Union. *IZA Journal of European Labor Studies,* 3, 22.

Alves, N. (2012) *A view on income redistribution in Portugal and in the European Union*, Lisboa, Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles and Banco de Portugal Economic Studies, Banco de Portugal, Economics and Research Department.

Astarita, C.; Barrios,C.; D'Auria, F.; Maftei, A.; Mohl,F.; Schmitz,M.; Tumino,A.; Turkisch, E. (2018) Impact of fiscal policy on income distribution, in Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN – European Commission, *Report on Public Finances in EMU*, Brussels, 71-131.

Atkinson, A.B. (1980) Horizontal equity and the distribution of the tax burden, in Aaron, H; Boskins, M. (eds.), *The Economics of Taxation*, Washington, Brookings Institution Press, 3-18.

Atkinson, A.B. (1997) Bringing income distribution in from the cold. *Economic Journal*, 107 (441), 297-321.

Castles F.; Mitchell D. (1992) Identifying welfare state regimes: The links between politics, instruments and outcomes. *Governance*, 5(1), 1–26.

Čok, M.; Urban, I.; Verbic, M. (2013) Income redistribution through taxes and social benefits: The case of Slovenia and Croatia. *Panoeconomicus*, 60(5), 667-686.

Esping-Andersen (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.

Esping-Andersen; Gøsta; Myles (2009) Economic inequality and the welfare state, in Salverda, W.; Nolan, B.; Smeeding, M. (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford, Oxford University Press, 639-664.

Guillaud, E.; Olckers, M.; Zemmour, M. (2019) Four levers of redistribution: The impact of tax and transfer systems on inequality reduction. *Review of Income and Wealth (*accepted for publication in 2019, published on line on January 2019*)*.

Immervoll, H.; Levy, H.; Lietz, C.; Mantovani, D.; O'Donoghue, C.; Sutherland, H.; Verbist,G. (2006) Household incomes and redistribution in the European Union: Quantifying the equalizing properties of taxes and benefits, in Papadimitriou, D. B. (ed.), *The Distributional Effects of Government Spending and Taxation*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 135-65.

Immervoll, H.; Richardson, L. (2011) *Redistribution policy and inequality reduction in OECD countries*, IZA Discussion Paper No. 6030.

Kakwani, N. (1977) Measurement of tax progressivity: An international comparison. *Economic Journal*, 87(345), 71-80.

Kakwani, N. (1984) On the measurement of tax progressivity and redistributive effect of taxes with applications to horizontal and vertical equity. *Advances in Econometrics*, 3, 149-68.

Lerman, R.; Yitzhaki, S. (1985) Income inequality effects by income source: A new approach and applications to the United States. *Review of Economics and Statistics*, 67(1), 151-156.

Mantovani, D. (2018) *Comparing redistributive efficiency of tax-benefit systems in Europe*, Essex, Euromod Working Papers EM12/18.

Marx, I.; Salanauskaite,L.; Verbist, G. (2013) The paradox of redistribution revisited: And that it may rest in peace?, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper 7414.

Orsetta C.; Hermansen, M. (2018) *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries*, Luxembourg, LIS Working papers 729.

Plotnick, R. (1981) A Measure of horizontal inequity. *Review of Economics and Statistics*, 63(2), 283-288.

Reynolds, M.; Smolensky, E. (1977) *Public expenditures, taxes, and the distribution of income: The United States, 1950, 1961, 1970*. New York, Academic Press Inc.

Rodrigues, C.F.; Andrade, I. (2014) Robin Hood versus Piggy Bank: Income redistribution in Portugal 2006-12, *Panoeconomicus*, 5, Special Issue, 617-630.

Rodrigues, C. F.; Figueiras, R.; Junqueira, V. (2012) *Desigualdades Económicas em Portugal*, Lisboa, 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*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Urban, I (2014) Contributions of taxes and benefits to vertical and horizontal effects. *Social Choice and Welfare*, 42(3), 619-645.

Verbist, G. (2004) *Redistributive effect and progressivity of taxes: An international comparison across the EU using EUROMOD*, Essex, Euromod Working Papers EM5/04.

Verbist, G. (2014) *The redistributive effect and progressivity of taxes revisited: An International Comparison across the European Union*, Essex, Euromod Working Papers EM6/14.

Maria Clara Murteira
Univ Coimbra, CeBER,
Faculdade de Economia
murteira@fe.uc.pt
orcid.org/0000-0001-5041-5819
DOI: https://doi.org/10.14195/2183-203X_50_4

A Erosão Drástica da Segurança de Rendimento na Reforma em Portugal: O Efeito Cumulativo dos Ajustamentos Incrementais

Drastic Erosion of Income Security of Retired Employees in Portugal: The Cumulative Effect of Incremental Adjustments

Maria Clara Murteira

Received for publication: June 15, 2019
Revision accepted for publication: January 24, 2020

ABSTRACT
This article analyses the path of reforms of the Portuguese public pension system that started around 2000. It identifies a radical transformation of the objectives and instruments of pension policy, the organizing principles of the system and the conception of rights. Public provision of retirement income is gradually but drastically reduced, implying the progressive transfer of responsibility and risk to individuals. In order to explain how radical institutional change was achieved keeping society "anesthetised", despite the apparent stability of policies, a reference is made to the political processes of reforms (strategies that avoid opposition and legitimation discourses) and to the use of automatic adjustment mechanisms (instruments that contribute to the de-politicization of pension cuts because they reduce spending without requiring legislative changes).
Keywords: Social security; pensions; pension reforms; political economy.

JEL: Classification: H53; H55; I38; P16

RESUMO
Este artigo analisa a sucessão de reformas do sistema público de pensões iniciada, por volta do ano 2000, em Portugal. Identifica uma transformação radical dos objetivos e instrumentos da política de pensões, dos princípios organizadores do sistema e da conceção dos direitos. A provisão pública de rendimento na reforma reduz-se de forma gradual, mas drástica, implicando a transferência progressiva da responsabilidade e do risco para os indivíduos. Para explicar como foi possível concretizar a mudança institucional radical, apesar da aparente estabilidade das políticas, mantendo a sociedade "anestesiada", faz-se referência aos processos políticos das reformas (as estratégias que evitam a oposição e os discursos de legitimação) e ao uso de mecanismos de ajustamento automático (instrumentos

que contribuem para a despolitização dos cortes das pensões, porque reduzem a despesa sem exigir alterações legislativas).
Palavras-chave: Segurança social; pensões; reformas das pensões.

Agradecimento: Estou imensamente grata ao Dr. Joaquim Feio pela leitura crítica da versão preliminar do presente artigo. Os seus comentários e conselhos inspiradores muito contribuíram para melhorar a versão final do texto.

[U]nless one is practising a self-consciously ideational social science, one might be, as Keynes famously put it, a Euclidian geometer in a non-Euclidean world (Keynes, 1937, 16). That is, to continue his geometric metaphor, we might live in a world of knots and spheres, but without attending to ideas, social scientists are equipped to see only right angles and squares.

Blyth (2011: 83)

1. INTRODUÇÃO

No artigo citado em epígrafe, Blyth salienta que as ideias são fundamentais para entender, não só a natureza da ação humana, mas também a causalidade em ciências sociais. Os processos ideacionais – conceito que inclui ideias políticas, crenças culturais e ideologias políticas (Béland e Mahon, 2016) – têm merecido uma atenção crescente na investigação sobre mudança em política social. As ideias interagem com as instituições e os fatores de contexto (a mudança demográfica e económica, as lutas políticas, etc.), são veiculadas por atores concretos (académicos, instituições internacionais, *think tanks*, partidos políticos, etc.), podem ser difundidas de diversas formas (hierárquica ou espacial, por replicação ou inspiração) e o seu impacto pode ser diferenciado consoante o contexto institucional e político. Como Béland (2005) salientou, as ideias não são meros epifenómenos, meros "eventos mentais" sem efeitos materiais, podendo ser tratadas como variável independente no estudo da política.

É num quadro marcado pela influência de ideias e de normas políticas difundidas ao nível transnacional e europeu que se inscrevem as reformas do sistema público de pensões conduzidas em Portugal, desde a viragem do século. Não podem, por isso, estas reformas ser explicadas apenas por fatores de contexto (como as pressões orçamentais associadas ao envelhecimento demográfico) ou idiossincrasias nacionais. As ideias difundidas, ao nível transnacional e europeu, sobre a necessidade de reformar os sistemas públicos de pensões e os modelos de provisão recomendados, influenciaram de forma decisiva as reformas nacionais das pensões. Destaca-se, primeiramente, a agenda política impulsionada pelo Banco Mundial, desde meados dos anos noventa. A influência das ideias e das normas de atuação política recomendadas pelo Banco Mundial (1994) fez-se sentir em Portugal, a partir de 1996, ano em que foi instituída a Comissão do Livro Branco da Segurança Social, encarregada de propor medidas de reforma da segurança social. Os trabalhos da Comissão lançaram no espaço público a discussão sobre a sustentabilidade financeira das pensões em contexto de envelhecimento demográfico, iniciando a "construção social da necessidade" (Cox, 2001) de reformar pensões. Mais tarde, o processo de integração económica europeia foi um importante catalisador das reformas nacionais das pensões. Com a União Económica e Monetária, as instituições europeias encarregadas dos assuntos económicos e financeiros passaram a exercer pressões diretas para a redução da despesa com os sistemas públicos de pensões. E embora as políticas sociais tenham continuado a ser definidas ao nível nacional, a influência europeia fez se sentir também ao nível "cognitivo", após a Cimeira de Lisboa, através do método aberto de coordenação (MAC). Este instrumento de governação

visa promover a convergência das políticas nacionais, de forma não vinculativa, através da definição de objetivos comuns, do uso sistemático de linhas diretrizes e indicadores e da comparação do desempenho dos países (*benchmarking*). A efetiva convergência das políticas nacionais de pensões é reconhecida nos relatórios que sintetizam os resultados das duas primeiras rondas do MAC (EC, 2003; 2006). Portugal não foi exceção, pois as reformas introduzidas desde a primeira década dos anos dois mil alinharam-se com os modelos e as ideias políticas difundidos através de *soft law* a nível europeu.

O resultado da referida trajetória de reformas foi a erosão gradual, mas drástica, da segurança de rendimento na reforma. Facto que interpela a questionar como foi possível introduzir a mudança institucional descrita mantendo a sociedade anestesiada. Para esclarecer esta questão, impõe-se uma reflexão breve sobre os processos políticos das reformas (o papel das estratégias de *blame avoidance* e dos discursos de legitimação) e o recurso a instrumentos de política como os ajustamentos paramétricos automáticos.

2. **A "NOVA ORTODOXIA DAS PENSÕES"**

O consenso ideológico do pós-guerra que permitiu a emergência e, mais tarde, a expansão dos sistemas públicos de pensões, em muitos países desenvolvidos da Europa e do mundo, começou a diluir-se em meados dos anos setenta.

Estes sistemas foram instituídos num tempo marcado pelo influxo da *Teoria Geral* de Keynes. Prevalecia então a ideia de que os programas de transferências sociais eram benéficos em si mesmos e favoráveis ao bom funcionamento da economia, pela sua capacidade de sustentar a procura agregada, o emprego e o crescimento económico. Beveridge (1944) perfilhou esta visão. Em *Full Employment in a Free Society* argumentou que a economia do tempo de guerra demonstrava que o pleno emprego (condição necessária para viabilizar as recomendações do seu relatório *Social Insurance and Allied Services*) podia ser assegurado "pela socialização da procura sem a socialização da produção" (Beveridge, 1944: 29) e que as transferências sociais poderiam contribuir para esse fim: "A despesa em consumo privado pode ser aumentada e estabilizada pela ação do Estado na redistribuição do rendimento, através de medidas de segurança social e da tributação progressiva" (Beveridge, 1944: 30). As transferências sociais que elevassem a propensão a consumir de forma duradoura, promovendo a redistribuição a favor dos grupos de menor rendimento, poderiam ter um impacto positivo na acumulação de capital, no nível de produção e rendimento. Esta perspetiva, dominante até meados da década de setenta, favoreceu a expansão dos sistemas de segurança social.

A partir do final dos anos sessenta, as ideias de pendor liberal passaram a adquirir expressão nos círculos académicos e políticos, afirmando a superioridade dos mecanismos de mercado relativamente à intervenção económica do Estado. As políticas económicas keynesianas e o Estado de Bem-estar tornaram-se alvos privilegiados de crítica. No que respeita aos programas de segurança social, os autores monetaristas imputam-lhes efeitos económicos adversos. Friedman (1967) propôs mesmo a sua substituição por um esquema de imposto negativo, que teria menores custos, concentraria recursos nos verdadeiramente necessitados e interferiria menos na liberdade individual e no mecanismo de mercado.

Outros autores salientam os efeitos redistributivos adversos, por supostamente favorecerem as classes médias e não beneficiarem apenas os pobres (Stigler, 1970). A partir dos anos setenta, o contexto macroeconómico marcado pela estagflação criou a oportunidade para o questionamento frontal das ideias e políticas keynesianas e propiciou a afirmação de um outro quadro de pensamento económico. O monetarismo tornou-se influente, dando lugar, mais tarde, à nova economia clássica.

A mudança do paradigma económico dominante teve repercussões profundas na forma de perspetivar a generalidade dos problemas económicos que é hoje corrente. A questão das pensões não foi exceção. Os influentes trabalhos de Feldstein (1974; 2005), assentes nas premissas do modelo neoclássico, estabeleceram os alicerces teóricos da "nova ortodoxia" das pensões. Feldstein acusou os sistemas de pensões financiados por repartição de deprimirem a poupança, a acumulação de capital e o crescimento económico. Analisando o problema à luz do 'princípio da escassez', o autor pressupõe que o nível de produção é determinado apenas pela disponibilidade de fatores produtivos. Como o envelhecimento demográfico implicaria a escassez de trabalho, para sustentar o crescimento económico futuro, seria necessário assegurar um ritmo superior de acumulação de capital, o que só seria possível se a poupança se elevasse (o que exigiria a redução da parcela da produção corrente afeta a consumo). Para tal, argumenta a favor das reformas que introduzem um patamar de capitalização, porque pressupõe que os esquemas de repartição afetam negativamente a poupança (a obrigação de contribuir reduziria a poupança dos trabalhadores e os reformados tenderiam a consumir a totalidade da pensão). Portanto, o consumo dos reformados deveria ser contido; a redução do consumo dos ativos não seria desejável, pois desincentivaria o esforço, produzindo efeitos adversos na oferta de trabalho e na produção futura. Importaria, portanto, reduzir as pensões garantidas pelos sistemas de repartição.

As premissas em que assenta o modelo de Feldstein são questionáveis à luz de perspetivas teóricas alternativas (ver Cesaratto, 2005). Pivetti (2006) caracterizou o debate sobre as pensões como "o epítome absoluto da dicotomia entre o 'princípio da escassez' e o 'princípio da subutilização de recursos numa economia de mercado' (Pivetti, 2006: 381). Admitindo a possibilidade de subemprego dos fatores de produção, a questão das pensões passa a ser encarada sob uma outra ótica. Numa economia em que há subutilização de recursos, o nível de produção deixa de poder ser explicado apenas por fatores de oferta. Neste caso, não é necessário reduzir o consumo (diminuindo a generosidade do sistema de pensões ou o nível de vida dos ativos) para assegurar um maior nível de investimento, porque não há nenhum mecanismo que assegure o ajustamento automático do investimento à poupança disponível (visão keynesiana). A redução do consumo pode ser contraproducente. Um sistema de pensões que redistribua rendimento de forma a elevar a propensão a consumir de forma duradoura pode mesmo ser favorável à acumulação de capital e ao crescimento, por ter capacidade de sustentar a procura de bens de consumo (Pivetti, 2006).

Todavia, a análise económica das pensões hoje dominante assume o 'princípio da escassez'. Como esta perspetiva se tornou hegemónica, a necessidade de reformar os sistemas públicos de pensões é tomada, em geral, como uma verdade indiscutível. Só os modelos de reforma e as estratégias de execução são objeto de debate.

A Privatização das Pensões

O monetarismo teve o seu laboratório de experimentação no Chile, em 1981, onde se desenvolveu o primeiro ensaio de "privatização das pensões", com a transição para um sistema privado com contas individuais de poupança-reforma.[1] Seguiu-se o Reino Unido, em 1986. Alguns países da América Latina introduziram sistemas privados de pensões, no início dos anos 1990. Mas o novo paradigma – a "nova ortodoxia das pensões" (Müller, 2003) – só se tornou influente em meados da década de 90.

Após a publicação do relatório *Averting the Old Age Crisis*, o Banco Mundial (1994) passou a liderar uma campanha transnacional para a afirmação do novo paradigma. O documento foi crucial para a afirmação da "nova ortodoxia das pensões", porque sistematizava a crítica dos sistemas públicos de pensões, providenciava uma justificação para uma mudança radical no modelo de provisão de rendimento na reforma em contexto de envelhecimento demográfico e propunha uma alternativa. O modelo de reforma recomendado envolvia a redução do papel redistributivo do Estado e o desenvolvimento da provisão complementar privada; incluía três pilares: um primeiro pilar público redistributivo, centrado na provisão de níveis mínimos de rendimento, sobre o qual se edificaria um segundo pilar complementar, privado e obrigatório, com contas individuais de poupança-reforma, ao qual se adicionaria um terceiro pilar constituído por esquemas privados voluntários.

Para promover esta agenda política, o Banco Mundial operou em cooperação com outras instituições internacionais, como a OCDE, o FMI, etc., redes de peritos, economistas monetaristas do Chile, *think tanks* libertários, consultores individuais, entre outros, na difusão de novas ideias e normas políticas (Orenstein, 2008). Nos países que enveredaram pela privatização, os atores políticos transnacionais exerceram influência nas fases de desenvolvimento, transferência e execução das reformas. Estes atores influenciaram os processos políticos de diversas formas (difusão de normas de atuação, coerção), utilizando diversos mecanismos (desenvolvimento e promoção de ideias, financiamento, assistência técnica), operando em coligação com atores políticos nacionais e grupos de interesse ligados ao sector dos seguros e fundos de pensões (tema extensivamente analisado em Orenstein, 2008). As reformas das pensões são hoje consideradas um caso de "política global", porque contaram com o envolvimento direto "de atores políticos que operam num espaço transnacional no desenvolvimento, na transferência e na execução da política" (Orenstein, 2005: 180). Até 2004, mais de trinta países, com modelos de provisão maioritária ou exclusivamente pública, enveredaram pela privatização. Este movimento teve maior incidência na América Latina, desde o início dos anos 1990, e na Europa Central e de Leste, após 1997, mas atingiu igualmente países de África e da Ásia (Orenstein, 2013).

Em 2004, a difusão destes esquemas foi praticamente suspensa e depois da crise financeira global entrou em refluxo (Orenstein, 2011). Uma elevada percentagem dos países que optaram por privatizar as pensões já reverteu essas reformas (cerca de sessenta por cento, segundo Ortiz et al., 2018). Estão hoje bem identificados os problemas sociais e económicos associados a esta opção política: baixa taxa de cobertura, inadequação das prestações garan-

[1] O conceito de privatização das pensões corresponde "[à substituição] total ou parcial dos sistemas de pensões de repartição pré-existentes por sistemas privados de contas individuais de poupança-reforma" (Orenstein, 2011: 65).

tidas, aumento das desigualdades, elevados encargos para os orçamentos públicos devido aos custos de transição, elevados custos administrativos, que absorvem uma parcela considerável do valor das poupanças acumuladas nas contas individuais, etc. (Ortiz et al. 2018).

Muitos países desenvolvidos, em particular da Europa Ocidental, não introduziram reformas tão drásticas, mas a privatização[2] "aconteceu pela porta dos fundos" (Orenstein, 2011). Os novos modelos de provisão reduziram significativamente a generosidade das pensões públicas, favorecendo o desenvolvimento em paralelo dos esquemas privados. Nalguns casos, os últimos tornaram-se obrigatórios, como na Suécia; noutros, voluntários, mas promovidos através de incentivos fiscais, como na Alemanha. Estas reformas conduzem, em ambos os casos, à redução drástica das taxas de substituição (relação entre a primeira pensão e o último salário), mas vão levar algumas décadas a fazer sentir plenamente os seus efeitos. Na realidade, os sistemas de pensões generosos da Europa Ocidental já "foram estripados" (Orenstein, 2014: 64).

3. AS REFORMAS DAS PENSÕES NA UNIÃO EUROPEIA

Na União Europeia (UE), com o processo de integração económica e monetária, os instrumentos de política macroeconómica ao dispor dos governos foram drasticamente limitados. A política económica reorientou-se para a oferta, o que teve implicações profundas na conceção e estruturação das políticas sociais em geral: em vez de se orientarem para assegurar a proteção dos indivíduos em relação aos mercados, passaram a direcionar-se para promover a sua inserção no mercado.

Em particular, as políticas de oferta reservam aos sistemas públicos de pensões um papel meramente instrumental, subordinando-os aos imperativos do equilíbrio orçamental e de eficiência no mercado de trabalho (o que exige contribuições baixas, para não elevar os custos do trabalho, e pensões pouco generosas, para não desincentivar a oferta de trabalho) e ao primado da competitividade (CE, 2006).

É reconhecida hoje a coincidência, quer no tempo, quer na orientação geral, das reformas conduzidas em muitos Estados-membros, desde 2000, embora a convergência das políticas nacionais de pensões tenha sido promovida de modo não vinculativo, através de *soft law*. O instrumento de governação adotado foi o "método aberto de coordenação". Este mecanismo pretende influenciar as decisões nacionais relativas às pensões sem impor a mesma orientação aos países. O objetivo é criar uma "visão política comum" através da harmonização de ideias, conhecimentos e normas de atuação. A convergência das políticas nacionais é promovida através da definição de objetivos comuns, do uso sistemático de linhas diretrizes e de indicadores estruturais e da comparação do desempenho dos países (*benchmarking*). Os relatórios que sumariam os resultados alcançados no âmbito das duas primeiras rondas do MAC identificam a existência de "linhas comuns de reforma" que obedecem a uma "visão política comum" (CE, 2003; 2006).

[2] Conceito usado numa aceção lata, incluindo as reformas que "reduzem a redistribuição realizada pelos sistemas de repartição e estreitam o laço entre contribuições e pensões à escala individual", consideradas "privatização", porque "tendem a reduzir a confiança no Estado e a facilitar a transição para a provisão privada em países ou circunstâncias em que a privatização total das pensões não é politicamente exequível" (Orenstein, 2011: 66).

O Livro Branco sobre pensões (CE, 2012) reconhece que as referidas reformas dos sistemas públicos causaram significativas reduções das taxas de substituição, mas insiste na necessidade de prosseguir o rumo de contenção de despesa, para assegurar a sustentabilidade financeira. Paralelamente, afirma a importância do objetivo da adequação das pensões. A questão fundamental é que esse objetivo, apesar de declarado, deixou de ser assumido como responsabilidade social. Para o alcançar, invariavelmente, os documentos oficiais das instituições europeias preconizam soluções de mercado: a permanência dos idosos no mercado de trabalho (aumentar a idade da reforma, restringir o acesso à reforma antecipada, apoiar o prolongamento da vida profissional) e o recurso aos mercados financeiros (apoiar o desenvolvimento de esquemas de poupança-reforma complementar).

Se alguma dúvida restasse sobre o projeto da União Europeia para as pensões, bastaria ler um curto excerto do Livro Branco para a dissipar. A propósito das alternativas que podem ser utilizadas para manter os níveis de vida, sugere-se "pensões profissionais e individuais, seguros de vida e outras formas de acumulação de ativos (…) [e] instrumentos (por exemplo contra-hipotecas) que permitem às pessoas converter ativos (em geral, a sua casa) em rendimentos de reforma adicionais" (CE, 2012: 6).

4. **O RISCO DE REVERSÃO DE REFORMAS**

A preocupação com o impacto das reformas já decretadas nos níveis futuros das pensões é um tema recorrente em documentos oficiais recentes das instituições europeias (EC, 2015; 2018). Não porque se advogue a inversão da trajetória seguida, mas porque se teme que isso possa vir a acontecer. De forma tácita, admite-se a radicalidade das reformas passadas. Reconhece-se que o reforço da sustentabilidade financeira provocará a redução substancial da generosidade das pensões nas próximas décadas, o que obriga a equacionar a "sustentabilidade política dessas reformas". Por exemplo, nalguns documentos recentes das instituições europeias surgem menções ao "risco de reversão das reformas" (Eurogroup, 2016; ECOFIN, 2018). Portugal é considerado um dos países com maior probabilidade de reversão de reformas das pensões, pois é um dos Estados-membros em que se projeta um maior crescimento do índice de dependência dos idosos e uma das reduções mais drásticas das pensões futuras (se as regras atuais permanecessem inalteradas). Se nada se alterar, Portugal poderá sofrer as maiores quedas do rácio das prestações (quociente entre a pensão média do sistema público e o salário médio na economia) e da taxa de substituição (quociente entre o valor médio da primeira pensão e o valor médio do salário no momento da passagem à reforma), 20 e 27 pontos percentuais, respetivamente, até 2060 (Carone et al., 2016). As projeções do último Ageing Report (CE, 2018) apontam mesmo para uma redução de 2,2 pontos percentuais da parte do PIB a destinar às pensões, até 2070, apesar do previsível crescimento do peso da população idosa, o que é o indício mais forte do recuo programado do sistema. Ou seja, se nada for feito para reverter as reformas já decretadas, a inação terá um profundo impacto transformador. A retração do sistema público de pensões em Portugal está a decorrer de forma lenta e gradual, desafiando a nossa capacidade de a interpretar.

5. **O QUADRO CONCEPTUAL DE REFERÊNCIA**

Importa, portanto, dispor de instrumentos de análise adequados para revelar a radicalidade da mudança institucional operada em Portugal. A perspetiva de Hacker (2004; 2005) afigura-se particularmente relevante. O autor dá importantes contributos para o estudo das formas de mudança institucional que ocorrem apesar da aparente estabilidade das políticas. Em particular, providencia um eixo de análise essencial para clarificar o sentido (na dupla aceção de orientação e significado) da trajetória de reforma do sistema público de pensões iniciada na viragem do século.

Segundo Hacker, para apreender a mudança dos sistemas de segurança social, é fundamental mudar o foco da análise, de uma conceção centrada na *redistribuição do rendimento*, para uma conceção focada na *dimensão seguradora*. Esta mudança de perspetiva é essencial para obter uma imagem melhor definida do desenvolvimento destes sistemas. Em geral, os estudos sobre segurança social reconhecem que a sua principal função é garantir a segurança de rendimento. Apesar disso, habitualmente, analisam e avaliam a segurança social como se a sua função primordial fosse a redistribuição de rendimento. O autor esclarece "Apesar de a segurança social redistribuir rendimento, (…) o seu objetivo principal é moderar os riscos de perda ou insuficiência de rendimento" (Hacker, 2005: 50). Isto significa que a redistribuição é instrumental, porque ocorre para realizar a segurança de rendimento. No caso das pensões, o objetivo primordial é garantir a segurança de rendimento na reforma (como, em geral, é reconhecido).

Colocar a dimensão seguradora no centro da análise permite evidenciar a fronteira entre a "socialização" e a "privatização" do risco (e da responsabilidade). Ocorre socialização do risco, se existem mecanismos coletivos de proteção dos indivíduos e famílias, quando estes enfrentam contingências que põem em causa a sua segurança de rendimento; a proteção é assumida como responsabilidade social. Por seu turno, o risco é privatizado, quando os indivíduos e famílias enfrentam isoladamente essas contingências; a proteção é uma responsabilidade individual ou familiar. Colocar a dimensão seguradora no centro da análise permite também perceber as mudanças dessa fronteira, ou seja, as mudanças institucionais que correspondem à transferência do risco (e da responsabilidade) para os indivíduos. A privatização do risco (e da responsabilidade) acontece quando "se fragmenta e enfraquece os mecanismos de proteção coletiva" deixando "os indivíduos e as famílias a enfrentar em grande parte isoladamente os riscos sociais" (Hacker, 2005: 50).

Tendo este quadro conceptual como referência, caracteriza-se, de seguida, o sentido da trajetória de reforma do sistema público de pensões, iniciada em 1999, em Portugal. Em primeiro lugar, sumariam-se as principais alterações no quadro regulamentar do sistema público de pensões.[3] Atribui-se particular atenção à "reforma de 2007", assim designada porque foi neste ano que se publicaram a Quarta Lei de Bases da segurança social e o diploma que a regulamentou, legislação que veio sistematizar e completar o movimento reformista iniciado na viragem do século. Examinam-se, depois, os aspetos qualitativos essenciais que caracterizam a mudança institucional realizada – a alteração dos objetivos e

[3] Referimo-nos à reforma do regime geral de segurança social. No entanto, o regime da Caixa Geral de Aposentações tornouse fechado e convergente com o primeiro, a partir de 31 de Dezembro de 2005.

instrumentos da política de pensões, dos princípios organizadores do sistema e da conceção dos direitos. Conclui-se que a trajetória de reforma adotada conduz ao enfraquecimento gradual da proteção coletiva e à consequente transferência da responsabilidade e do risco para os indivíduos.

6. **PRINCIPAIS ALTERAÇÕES REGULAMENTARES EM PORTUGAL**

O sistema público de pensões em Portugal, enquanto sistema unificado e universal, foi instituído tardiamente. Nos anos noventa, não tinha ainda atingido a fase de maturidade. Ao longo desta década, foi ainda objeto de significativas alterações regulamentares com vista à sua consolidação e expansão. Em 1990, os reformados passaram a receber o décimo quarto mês. Em 1993, uma reforma de grande amplitude consolidou o sistema dotando-o de regras próprias dos sistemas em fase de maturidade. Em 1996, iniciou-se a política de melhoria das pensões mais degradadas, aprofundada em 1998, com a adoção do objetivo de convergência da pensão mínima com o salário mínimo nacional (líquido da contribuição a cargo do trabalhador). A convergência só foi concluída em meados da década seguinte. A reforma de 1993 veio substituir algumas regras anacrónicas por outras mais adequadas à fase de maturidade: o prazo de garantia para acesso à pensão de velhice aumentou para quinze anos; as pensões passam a ser calculadas com base nas remunerações dos melhores dez anos dos últimos quinze de atividade; a taxa anual de formação da pensão fixou-se em 2%. O divisor utilizado para o cálculo da remuneração média passou a considerar as remunerações efetivamente auferidas. A idade da reforma das mulheres convergiu com a dos homens. As remunerações consideradas para o cálculo da pensão passaram a ser revalorizadas. A observação das regras instituídas em 1993 permite inferir os objetivos políticos implícitos. O cálculo da pensão dependia das melhores remunerações dos últimos anos de atividade, para assegurar um nível de vida próximo do alcançado no final de carreira e a indexação aos preços garantia a manutenção do valor real das pensões. Tratava-se de assegurar a manutenção do nível de vida na reforma.

Apesar das alterações legislativas descritas, um movimento contrário à expansão teve início em paralelo. Em 1996, o XIII Governo Constitucional, liderado por António Guterres, criou a Comissão do Livro Branco da Segurança Social. A Comissão, presidida por António Correia de Campos (que trabalhara antes no Banco Mundial), foi incumbida de avaliar o sistema e propor medidas de reforma, consideradas necessárias devido ao risco de insustentabilidade financeira, decorrente de alterações demográficas, mas também económicas e sociais. Publicado dois anos mais tarde, o Livro Branco (CLBSS, 1998) espelhou uma orientação consentânea com a visão do Banco Mundial (1994) para as reformas das pensões. Recomendava a instituição de uma pensão universal, que seria complementada por uma segunda pensão obrigatória financiada por capitalização. Previa-se a fixação de um teto contributivo (*plafond*), de modo que as contribuições excedentárias fossem canalizadas para o financiamento do esquema complementar. Este poderia ser gerido por entidades públicas, privadas ou mutualistas, dependendo da escolha do beneficiário. A proposta suscitou grande controvérsia, tendo estado no centro dos debates políticos até 2002, acabando por ser legislada mas não regulamentada. Porém, outras propostas do Livro Branco tiveram um grande

impacto na legislação futura. São exemplo: a introdução de um regime de flexibilidade na idade de acesso à reforma; o reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social; a separação do financiamento dos regimes contributivo e não contributivo; a definição de diferentes escalões de mínimos garantidos, de acordo com a duração da carreira contributiva; a nova fórmula de cálculo da pensão baseada nas remunerações de toda a carreira contributiva (em vez das remunerações finais).

Diversas propostas originaram grande polémica. Um grupo dissidente apresentou um documento com uma visão alternativa sobre as reformas (Santos et al., 1998). Todavia, o Livro Branco foi profundamente influente. Tornou-se uma peça fundamental na "construção social do imperativo" (Cox, 2001) de reformar as pensões, Lançou a discussão sobre o problema e as suas possíveis soluções. Contribuiu para a difusão de ideias sobre os efeitos do envelhecimento demográfico na sustentabilidade financeira do sistema de pensões, sobre a necessidade de reformar o sistema e os modelos de reforma supostamente adequados. Estas ideias tornaram-se influentes nos círculos políticos, na academia, nos *media*, na sociedade em geral. As recomendações do Livro Branco deixaram um cunho bem vincado na legislação aprovada nos anos seguintes.

A grande transformação das políticas de pensões – a fase de retração do sistema – foi desencadeada na viragem do século e é indissociável do processo de integração económica e monetária Europeia. Com a adoção da UEM, os comités consultivos dos ministérios das finanças trazem para o primeiro plano o debate sobre a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões de repartição. A partir de então, os sistemas públicos de pensões passaram a ficar submetidos a uma atenta vigilância por parte das autoridades europeias encarregadas dos assuntos económicos e financeiros e a crescentes pressões no sentido da contenção da despesa. Por seu turno, o mau desempenho económico de Portugal, a partir da adesão ao euro, contribuiu para restringir o crescimento da receita do sistema de segurança social, concorrendo para encerrar o país em cenários de redução da despesa. Os efeitos da Europeização fizeram-se também sentir ao nível "cognitivo". As reformas das pensões decretadas em Portugal, na primeira década do novo milénio, alinharam-se com os modelos e as ideias políticas difundidos ao nível europeu, através do método aberto de coordenação, adotado na sequência da Agenda de Lisboa (sobre a matéria, ver EC, 2006). O Quadro 1 resume as principais alterações nas regras de cálculo e atualização das pensões (o tópico foi aprofundado em Murteira, 2013). Em 1999, criou-se um regime de flexibilização da idade de acesso à pensão, medida que sinaliza a introdução das abordagens comportamentais no domínio das pensões. Adota-se então a lógica dos incentivos (penalizações por antecipação e bonificações ao adiamento da reforma) e da ativação (manter os idosos no mercado de trabalho).

Entre 2000 e 2007, ocorreram sucessivas alterações legislativas, as que vão "estripar" o modelo anterior. Em 2000, a Segunda Lei de Bases estabeleceu uma mudança essencial da regra de cálculo, regulamentada em 2002: as pensões passaram a depender de uma remuneração de referência calculada com base nas remunerações de toda a carreira. Progressivamente, as pensões afastam-se da média das remunerações finais e aproximam-se da média das remunerações totais, o que, em geral, reduz de forma drástica o seu nível, porque os perfis de evolução salarial tendem a ser crescentes. Esta lei não teve impacto imediato, porque se previa um período de transição (entre 2002 e 2016) durante o qual a pensão poderia ser calculada pela fórmula mais favorável.

Em 2002, a Terceira Lei de Bases consagrou o princípio da convergência dos níveis mínimos de pensões com o salário mínimo nacional e impôs mesmo um limite temporal para a sua concretização. O processo de convergência foi concluído em 2006. A pensão mínima passou a representar uma percentagem do salário mínimo nacional (líquido da contribuição do trabalhador), compreendida entre 65 e 100% do seu valor, dependendo da duração da carreira contributiva (para uma síntese das principais alterações legislativas na garantia de níveis mínimos de pensão, ver Quadro 2).

Entre 2005 e 2007, decretaram-se múltiplas alterações legislativas, que vieram a ser consagradas na Quarta Lei de Bases. O argumento de justificação da reforma foi a necessidade de assegurar a sustentabilidade de longo prazo do sistema de segurança social. Estando prevista no programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009), a reforma apoiou-se num acordo prévio entre o governo e os parceiros sociais (com excepção da CGTP), assinado em 2006, e num relatório sobre a sustentabilidade da Segurança Social que incluía projeções de longo prazo de evolução de receitas e despesas, apresentado com o Orçamento de Estado para 2006. Em 2006, a Comissão Europeia publicou projeções alarmantes sobre o crescimento da despesa em pensões em percentagem do PIB, de 2005 a 2050, em Portugal. O país foi classificado no grupo de alto-risco em termos de sustentabilidade das finanças públicas (BP, 2011), tendo também ficado sujeito a pressão dos pares, no quadro do método aberto de coordenação.

Introduziram-se duas mudanças essenciais na regra de cálculo: acelerou a transição para a regra que faz depender a pensão das remunerações de toda a carreira; instituiu-se o "fator de sustentabilidade", mecanismo de ajustamento automático concebido para reduzir o valor da pensão à medida que aumenta a esperança de vida na sociedade. As regras de indexação foram agravadas. A atualização das pensões passou a depender da inflação e da taxa de crescimento económico. Só as pensões inferiores a um certo limiar continuam a ter o valor real garantido. A penalização por antecipação também foi agravada (6% de redução da pensão estatutária por cada ano de antecipação, em vez de 4,5%, como anteriormente). A política de mínimos passou a obedecer a uma nova orientação. Os níveis mínimos de pensão passaram a depender do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS) e desligaram-se do salário mínimo nacional. Isto significa que a convergência dos níveis mínimos de pensão com o salário mínimo nacional, consensual à data, e completada em 2006, foi imediatamente revertida (ver Quadro 2).

Quadro 1: Efeitos das regras adotadas em 2007

2007	Novas Regras	Novos Princípios	Consequências		Mudança de Objetivos
Regra de Cálculo	Acelera a transição para a fórmula de cálculo que considera as remunerações de toda a carreira	Normas Atuariais	Reforço da "contributividade" (laço entre contribuições e pensões a nível individual)	Redução progressiva da taxa de substituição (as primeiras pensões afastam-se da média das últimas remunerações; logo, também se afastam das remunerações médias correntes na sociedade)	Abandono do objetivo de manutenção do nível de vida (redução drástica de provisão pública de rendimento na reforma)
	Fator de sustentabilidade		Ligação da pensão à esperança de vida na sociedade		
Indexação	Indexação passa a depender: • IPC • Crescimento do PIB	Fim da indexação aos preços	A manutenção do valor real de todas as pensões deixa de ser garantida	Durante a reforma, acentua-se a divergência entre os níveis de pensões e as remunerações correntes	
Regime de penalização por antecipação/ bonificação prolongamento da vida ativa	Agravamento da penalização por antecipação (6% por ano de antecipação)	Abordagem comportamental	Reforço de incentivos		Ativação dos idosos
Níveis Mínimos de Pensões	Os níveis mínimos de pensões passam a ser definidos com referência ao IAS (dependente de decisões discricionárias do governo)	Abandono da referência salarial para a definição dos níveis mínimos	Início do processo de divergência dos níveis mínimos de pensão em relação ao salário mínimo nacional (líquido da contribuição do trabalhador)		O direito a um nível mínimo de pensão é reconhecido, se existir uma carreira contributiva prévia (*o trabalho como fundamento do direito*), *ou* só em caso de necessidade (*a necessidade como fundamento do direito*)?

Quadro 2: Principais alterações regulamentares na garantia de níveis mínimos de pensões

1993	1996	1997	1998	2002	2005	2006	2007
Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro Reconhece o direito a um nível mínimo de pensão de velhice	Portaria n.º 700/96, de 3 de Dezembro Inicia-se a política de valorização das pensões mais degradadas. Atualização extraordinária das pensões mais degradadas (escalonada em função do n.º de anos de contribuições)	Portaria n.º 1239/97, de 16 de Dezembro Atualização extraordinária das pensões mais degradadas (escalonada em função do n.º de anos de contribuições)	Portaria n.º 800/98, de 22 de Setembro Consagra o direito a um valor mínimo de pensão de velhice equiparado ao valor do Salário Mínimo Nacional líquido da contribuição do trabalhador (SMN líquido). (mínimos escalonados em função do n.º de anos de contribuições)	Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro Fixa um limite temporal para completar o processo de convergência com o SMN líquido	Portaria n.º 1316/2005, de 22 de Dezembro Completa o processo de convergência	Os níveis mínimos de pensão igualam o valor do SMN líquido (carreiras contributivas > 30 anos); ou uma percentagem do SMN líquido, entre 65 e 80% (carreiras mais curtas).	
					Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de Dezembro Institui o Complemento Solidário para Idosos. O fundamento do direito a um nível mínimo de pensão é questionado, afirmando-se que só deve ser reconhecido em caso de necessidade.	Portaria n.º 1357-A/2006, de 30 de Novembro Fixa os níveis mínimos de pensões para 2007 Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro Institui o IAS, que substituí o SMN como termo de referência para a fixação dos mínimos.	Os níveis mínimos de pensão começam a divergir do SMN líquido

7. **O SENTIDO DA TRAJETÓRIA DE REFORMA**

A sucessão de alterações regulamentares introduzidas entre 1999 e 2007 configurou uma trajetória de reforma com diversos passos convergentes na orientação. As novas regras provocaram *cortes drásticos, apesar de graduais, nos valores das pensões*, afastando-os dos níveis remuneratórios correntes. Na transição para a reforma, as taxas de substituição reduzem-se substancialmente, por duas razões: a nova regra de cálculo da remuneração de referência e a inclusão do fator de sustentabilidade. No período da reforma, acentua-se a divergência entre as pensões e as remunerações correntes, porque deixou de ser garantida a manutenção do valor real de todas as pensões,[4] o que é muito penalizador em contexto de longevidade crescente, em que o período da reforma é cada vez maior. Por seu turno, *os níveis mínimos passaram a depender de decisões discricionárias dos governos*. Começaram a divergir do salário mínimo nacional líquido logo em 2007. A diferença de valores era impercetível, mas foi-se acentuando com o passar do tempo. Em 2019, um trabalhador com carreira contributiva superior a trinta anos recebe uma pensão mínima equivalente apenas a 74,1% do salário mínimo nacional líquido. A garantia de mínimos é uma questão primordial, pois afeta uma elevada percentagem de pensionistas do regime geral.

A OCDE estimou que, na sequência das alterações regulamentares aprovadas em 2007, iria ocorrer uma redução média das pensões futuras superior a 30% (OECD, 2007) e as taxas de substituição brutas asseguradas aos homens situados em escalões de rendimento baixo e médio passariam a ser inferiores aos valores médios da OCDE para estas categorias (OECD, 2011). Porém, a erosão drástica do valor das pensões causada por esta reforma não é clara, porque o seu efeito só é plenamente sentido a longo prazo.

As novas regras implicaram também uma mudança de objetivos. Ao quebrar o laço entre a pensão e os salários dos últimos anos de atividade, as pensões desligam-se das remunerações correntes – o *objetivo deixa de ser a garantia de uma elevada taxa de substituição do salário. A*ceita-se também *a degradação progressiva do valor real das pensões* superiores a um certo limiar. Logo, o *objetivo da manutenção do nível de vida* na reforma foi abandonado.

Os princípios organizadores do sistema também mudaram. Os princípios redistributivos que visavam assegurar a manutenção do nível de vida foram substituídos por outros: normas atuariais, próprias dos mercados seguradores (reforço do laço entre contribuições e pensões à escala individual; pensões dependentes da evolução da esperança de vida na sociedade); a lógica dos incentivos e da ativação dos idosos. O Quadro 1 esquematiza as consequências das alterações regulamentares no cálculo das prestações, bem como no plano dos princípios e objetivos.

A reforma de 2007, classificada como "paramétrica", não implicou apenas uma diferente fixação de instrumentos; de facto, envolveu a introdução de novos instrumentos e a adoção de novos objetivos. Trata-se, por esta razão, de uma mudança de terceira ordem (ou paradigmática), de acordo com a classificação de Hall (1993). Seguindo Howlett e Cashore (2009), tendo em conta o tempo e o modo da mudança, pode ser classificada como "gradual

[4] A manutenção do valor real só é garantida às pensões do 1.º escalão (iguais ou inferiores 1,5 IAS, inicialmente; o limiar passou para 2 IAS, em Março de 2017); as pensões do 2.º escalão (superiores ao limiar do 1.º escalão e iguais ou inferiores a 6 IAS) e do 3.º escalão (superiores entre 6 IAS e inferiores a 12 IAS) só serão indexadas aos preços, se a taxa de crescimento económico ultrapassar certos limiares.

paradigmática" (um passo grande, com movimento lento). Por isso, esta reforma ilustra bem como o impacto cumulativo de ajustamentos incrementais pode provocar descontinuidade institucional, como Streeck e Thelen (2005) salientaram.

Em síntese, a política de pensões reorientou-se para novos fins. Este processo de conversão não é facilmente identificável, porque os efeitos reais das alterações legislativas são pouco expressivos no imediato. No entanto, a reforma de 2007 conduziu ao enfraquecimento substancial, apesar de gradual, da proteção coletiva – a redução da esfera da responsabilidade pública pela provisão de rendimento na reforma, com a consequente transferência da responsabilidade e do risco para os indivíduos. Tratouse, segundo a conceptualização de Hacker, de "privatizar a responsabilidade e o risco".

Merece uma referência adicional a questão dos níveis mínimos de pensão. O início do processo de divergência em relação ao salário mínimo nacional não significa apenas a redução progressiva dos montantes garantidos; significa, sobretudo, uma mudança no plano dos princípios – a perda da referência salarial para a definição dos mínimos. Facto que contribui para representar a pensão de nível mínimo enquanto "apoio social", não como um "rendimento de substituição do salário".

A perda da referência salarial para a definição das pensões mínimas enquadra-se numa mudança de fundo da política de mínimos sociais para idosos, que se iniciou em 2005, com a instituição do Complemento Solidário para Idosos (CSI) (Quadro 2). Esta prestação sujeita a condição de recursos, destinada a combater a pobreza dos idosos, foi *sobreposta* ao mecanismo preexistente (a garantia incondicional de pensões mínimas), com o intuito de o desmantelar. No preâmbulo do diploma legal que instituiu o CSI, explicita-se que se pretende mudar de paradigma: o aumento generalizado das pensões mínimas é considerado financeiramente insustentável e pouco eficaz no combate à pobreza dos idosos, argumentando-se que deveria ser substituído por um esquema de garantia de complementos de rendimento aos idosos em situação de necessidade ("concentrar recursos nos estratos da população com menores rendimentos").

Note-se que o discurso de legitimação desta proposta representa a pensão mínima, não como *um rendimento de substituição do salário*, mas como uma *prestação de redução da pobreza*, cujo desempenho deveria ser aferido pelos seus efeitos redistributivos. Sendo um mecanismo universal, e como muitos dos beneficiários não são pobres, seria pouco eficaz na redução da pobreza. Mais eficaz seria o CSI, por concentrar recursos nos idosos pobres. É de assinalar que uma avaliação centrada nos efeitos redistributivos (cuja inadequação Hacker assinalou) foi usada para legitimar a prestação selectiva e deslegitimar a universal. Como bem assinalou Cox (2001), sem um sentido de legitimidade, um projeto de reforma tem pouca probabilidade de sucesso. Esta proposta evoca "a maior eficácia na atribuição de recursos públicos" e remete para um ideal de solidariedade nacional ("a proteção dos mais vulneráveis"), quando, na realidade, tem como consequência o enfraquecimento do estatuto laboral. A proposta é radical: deixar de fundamentar o direito a um mínimo de rendimento na reforma no exercício prévio de uma atividade profissional, para passar a garantir mínimos apenas em situação de necessidade. O fundamento do direito deixaria de ser o trabalho para passar a ser a necessidade. O estatuto laboral ficaria claramente empobrecido.

Concluiu-se que o conjunto de alterações legislativas introduzido entre 1999 e 2007 foi profundamente transformador, mas os seus efeitos não são plenamente sentidos de imediato;

por isso, a mudança de paradigma na política de pensões não foi claramente percebida pelos cidadãos em geral.

Em contraste, no período em que vigorou o Memorando de Entendimento entre o governo português e a *troika*, a mudança foi abrupta e visível. Diversas medidas de austeridade penalizaram significativamente o rendimento dos pensionistas (cortes imediatos nos valores nominais das pensões em pagamento, congelamento das pensões, exceto as mínimas, suspensão da préreforma, entre 2012-2015, agravamento da tributação, etc.). No que se refere às alterações legislativas com carácter permanente introduzidas no período, salienta-se o reforço dos mecanismos de estabilização automática, em 2013. O fator de sustentabilidade foi agravado, passando a igualar o quociente entre a esperança de vida aos 65 anos em 2000 (antes 2006) e a esperança de vida no ano que antecede a passagem à reforma; porém, passou a ser aplicado apenas às reformas antecipadas. Para compensar, em 2014, a idade da reforma aumentou para 66 anos e foi indexada à evolução da esperança de vida (com efeitos a partir de 2016).[5] Ou seja, o fator de sustentabilidade passou a penalizar apenas as reformas antecipadas, mas, como a idade legal da reforma foi indexada à esperança de vida, para não sofrer a penalização, a passagem à reforma tenderá a acontecer em idades cada vez mais avançadas.[6]

8. **OS PROCESSOS POLÍTICOS DAS REFORMAS**

Resta-nos questionar como foi possível operar a mudança institucional descrita, mantendo a sociedade "anestesiada" e sem uma forte resistência política. A resposta a esta interrogação exige o estudo dos processos políticos que caracterizaram as reformas. A literatura sobre o *retrenchment* fornece instrumentos de análise importantes para explicar como é que transformações profundas podem passar despercebidas**.** Na obra de referência *Dismantling the Welfare State? Reagan. Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Pierson (1994) observou que os processos políticos que caracterizam a fase de recuo/retracção do *welfare state* são muito diferentes dos que caracterizam a expansão, porque cortar programas que reúnem um apoio alargado é impopular. Por isso, a retração tende a ser um exercício de *evitamento de culpa* (*blame avoidance*). As reformas bem-sucedidas não são, em geral, as que resultam de um assalto frontal aos programas sociais, mas aquelas em que os atores políticos usam estratégias para evitar a oposição, como os *métodos de "ocultação*", de "*divisão*" e de "*compensação*".

Muitos destes métodos identificados por Pierson foram utilizados na reforma de 2007: o *gradualismo*, que dissemina no tempo as consequências negativas das medidas adotadas, ocultando a responsabilidade política do governo que decretou os cortes (característica

[5] Devido ao aumento automático da idade da reforma, a redução expressiva das taxas de substituição causada pela reforma de 2007, deixou de ser visível no *Ageing Report* de 2018. No novo cenário, que considera o aumento automático da idade da reforma, o declínio projetado da taxa de substituição é de 12,4 p.p., entre 2016 e 2070, valor muito inferior aos 27 p.p., entre 2013 e 2060, que o *Ageing Report* de 2015 indicava.

[6] Algumas alterações regulamentares foram introduzidas na atual legislatura, salientando-se: mudança no regime de antecipação da reforma para carreiras longas; aumentos extraordinários das pensões dos pensionistas de rendimentos reduzidos; revisão do limiar de rendimento que define o escalão que beneficia da regra de indexação mais favorável.

fundamental da referida reforma); *tornar invisíveis ou pouco percetíveis os efeitos gravosos de certas medidas*, como no caso em que, pela natureza técnica, as mudanças não são bem compreendidas pelos cidadãos (as consequências de fazer depender o cálculo da pensão dos salários do final ou da totalidade da carreira); a *estratégia de "dividir para reinar"*, que pode passar por *compensar uns para impor custos a outros* (como foi o caso da desindexação da pensão mínima do salário mínimo nacional, com promessa de elevação do último), ou *desfasar a execução dos cortes*, não onerando significativamente as gerações presentes, mas penalizando as futuras, evitando assim a oposição, etc.

Estas estratégias são criticáveis por imporem reformas que os cidadãos, eventualmente, não apoiariam ou rejeitariam, se conhecessem integralmente as suas consequências (Levy, 2010): os métodos de ocultação não respeitam os princípios democráticos da transparência e responsabilização; os métodos de divisão resultam de negociações que excluem os grupos que sofrem perdas.

É de destacar, como Levy (2010) observou, que a retração nem sempre é um exercício de *evitamento de culpa*, porque a justificação atribuída às reformas regressivas pode permitir, por vezes, *reclamar créditos políticos* (*credit claiming);* isso acontece quando as reformas *são* defendidas em nome de um objetivo maior. Em Portugal, o discurso de legitimação apresentou as alterações legislativas introduzidas em 2007 como meros ajustamentos paramétricos, indispensáveis para assegurar a viabilidade futura do sistema, que não envolvem mudança estrutural. O propósito era "salvar o sistema", "assegurar a sua sustentabilidade futura", "concretizar objetivos de justiça social", etc. Na realidade, criou-se uma dinâmica que, com o decorrer do tempo, desencadeia uma redução drástica dos níveis garantidos de pensões. Se nada for feito para reverter as reformas já decretadas, a inação terá um profundo impacto transformador.

9. **OS MECANISMOS DE AJUSTAMENTO AUTOMÁTICO**

Importa salientar que a transformação *gradual* dos sistemas públicos de pensões (que propicia o *evitamento de culpa* nas reformas) tem sido conseguida, em muitos países, através de "mecanismos de ajustamento automático". Estes mecanismos são utilizados para estabilizar a despesa automaticamente (cortando pensões ou agravando as condições de elegibilidade), quando se verificam alterações de contexto (demográfico ou económico). Como dispensam alterações legislativas, também dispensam a intervenção futura dos atores políticos.

Estes instrumentos já são aplicados há muito tempo no domínio das pensões. É o caso dos métodos de indexação, que ajustam automaticamente o valor das pensões ao crescimento dos preços ou das remunerações. O que caracteriza os novos mecanismos de ajustamento automático é o facto de terem sido desenvolvidos, não para recuperar rendimentos, mas para impor perdas (cortar pensões, estabilizar a despesa, elevar a idade da reforma). Dispensando alterações legislativas, realizam os cortes sem intervenção política direta (Turner, 2009).

De facto, a transformação gradual do sistema público de pensões em Portugal resulta, em grande medida, de ajustamentos paramétricos de natureza automática. No período em análise, ocorreram duas tendências. Por um lado, eliminaram-se dois mecanismos de ajustamento automático que promoviam o crescimento das pensões: (1) a indexação de todas as pensões

aos preços; (2) a indexação dos níveis mínimos de pensão ao salário mínimo nacional. Por outro lado, instituíram-se dois mecanismos de ajustamento automático destinados a conter a despesa: (1) a regra de cálculo passou a incluir um fator de sustentabilidade (instituído em 2007; agravado em 2013), para reduzir a taxa de substituição à medida que a esperança de vida na sociedade aumenta; (2) a idade da reforma foi indexada à esperança de vida na sociedade (em 2013, em vigor desde 2016).

Os mecanismos que provocam reduções automáticas dos níveis das pensões requerem uma intervenção ativa para bloquear os seus efeitos. Como o "ajustamento ao contexto" é automático, a dimensão da quebra futura de rendimento na reforma é desconhecida. Isto significa que o retrocesso social é institucionalizado sem discussão pública. É claro que, de um ponto de vista político, é mais fácil executar cortes automáticos do que discricionários. No entanto, esta *hands-off approach* pode ter proveitos eleitorais, mas peca por falta de transparência e responsabilização dos atores políticos.

Os mecanismos de ajustamento automático apresentam-se como instrumentos facilitadores da execução dos ajustamentos (cortes) considerados inevitáveis**.** Por isso, estes mecanismos despolitizam os cortes das pensões; são, como Weaver (2016) refere, uma forma de "retirar a política das políticas de pensões". Ao despolitizar os cortes das pensões, a agenda da discussão fica circunscrita, não deixando espaço para visões concorrentes. Excluem-se do debate público outras perspetivas sobre o problema e as suas soluções, sobre os fins das políticas e os instrumentos necessários para os alcançar. Desta forma se nega a natureza eminentemente política das escolhas feitas neste domínio, ocultando os valores subjacentes, os pressupostos implícitos e os conflitos de interesse.

REFERÊNCIAS

Banco de Portugal [BP] (2011) *Relatório Anual*, Lisboa, Banco de Portugal.

Banco Mundial (1994) *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford University Press.

Béland, D. (2005) Ideas and social policy: An institutionalist perspective. *Social Policy and Administration*, 39 (1), 1-18.

Béland, D.; Mahon, R. (2016) *Advanced Introduction to Social Policy*, Cheltenham, Edward Elgar.

Beveridge, W. (1944) *Full Employment in a Free Society*, New York, Norton.

Blyth, M. (2011) Ideas, uncertainty and evolution, *in* Béland, D.; Cox, R. H. (eds.) *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford, Oxford University Press, 83-101.

Carone, G.; Eckefeldt, P.; Giamboni, L.; Laine, V.; Pamies, S. (2016) Pension reforms in the EU since the early 2000's: Achievements and challenges ahead. *European Economy Discussion Paper*, 42. Acedido em 30 de Dezembro de 2018, em: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/78163/1/MPRA_paper_77574.pdf.

Cesaratto, S. (2005) *Pension Reform and Economic Theory: A Non-ortodox Analysis*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Comissão do Livro Branco da Segurança Social [CLBSS] (1998) *Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa, INA.

Comissão Europeia [CE] (2003) *Joint Report from the European Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions,* Bruxelas, Comissão Europeia.

Comissão Europeia [CE] (2006) *Adequate and Sustainable Pensions. Synthesis report 2006*, Bruxelas, Comissão Europeia.

Comissão Europeia [CE] (2012) *White Paper 'An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions'*, (COM (2012) 55 final), Bruxelas, Comissão Europeia.

Comissão Europeia [CE] (2015) *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

Comissão Europeia [CE] (2018) *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, Institutional Paper 079, Bruxelas, Comissão Europeia.

Cox, R. H. (2001) The social construction of an imperative: Why welfare reformed happened in Denmark and The Netherlands, but not in Germany. *World Politics*, 53 (3), 463-498.

ECOFIN (2018) *Public finances: Conclusions on age-related spending*, Conselho Europeu/Ecofin. Acedido em 30 de Dezembro de 2018, em: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/25/public-finances-conclusions-on-age-related-spending/pdf.

Eurogrup (2016) *Eurogroup statement on common principles for strengthening pension sustainability,* Statements and Remarks, (346/16), Bruxelas, Eurogrup. Acedido em 30 de Dezembro de 2018, em: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16/eurogroup-pension-sustainability/.

Feldstein, M. S. (1974) Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy*, 82 (5), 905-926.

Feldstein, M. S. (2005) Rethinking social insurance. *American Economic Review*, 95, 1-24.

Friedman, M. (1967) The case for the negative income tax. *National Review*, 239-241.

Hacker, J. S. (2004) Privatizing risk without privatizing the welfare state. The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review,* 98, 243-60.

Hacker, J. S. (2005) Policy Drift: The hidden politics US welfare state retrenchment, *in* Streeck, W.; Thelen, K. (eds.) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 40-82.

Hall, P. A. (1993) Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.

Howlett, M.; Cashore, B. (2009) The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1), 33-46.

Levy, J. (2010) Welfare retrenchment, in Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H.; Pierson, C. (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 552-565.

Müller, K. (2003) *Privatizing Old Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*, Chelternam, Edward Elgar.

Murteira, M. C. (2013) La réforme des retraites au Portugal en 2007: Une réforme structurelle. *Revue française des affaires sociales*, 3,127-147.

OCDE (2007) *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*, Paris, OCDE.

OCDE (2011) *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries and G20 Countries*, Paris, OCDE.

Orenstein, M. A. (2005) The new pension reform as global policy. *Global Social Policy*, 5 (2), 175-202.

Orenstein, M. A. (2008) *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton, Princeton University Press.

Orenstein, M. A. (2011) Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend? *International Social Security Review*, 64 (3), 65-80.

Orenstein, M. A. (2013) Pension privatization: Evolution of a Paradigm. *Governance*, 26 (2), 259-281.

Orenstein, M. A. (2014) Pensions: Who's learning from whom?, in *Kelemen* R. *D.* (*ed.*) *Lessons from Europe? What Americans Can Learn from European Public Policies*, *Washington*, *D.C., CQ Press*.

Ortiz, I.; Duran-Valverde, F.; Urban, S.; Wodsak, V.; Yu, Z. (2018) *Reversing pension privatization: Rebuilding public pension systems in Eastern European and Latin American countries (2000-18)*, ESS-Working Paper 63, Geneva, ILO.

Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, New York, Cambridge University Press.

Pivetti, Massimo (2006) The 'principle of scarcity', pension policy and growth. *Review of Political Economy*, 18 (3), 379-390.

Santos, *B. S., Bento*, *M.*, Gonelha, M., *Costa*, A. B. (1998) *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, Centro de Estudos Sociais.

Stigler, G. (1970) Director's law of public income redistribution. *Journal of Law and Economics*, 13 (1), 1-10.

Streeck, W.; Thelen, K. (2005) Introduction: Institutional change in advanced political economies, in Streeck, W.; Thelen, K. (eds.) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1-39.

Turner, J. A. (2009) *Social Security Financing: Automatic Adjustments to Restore Solvency*, Washington D.C., AARP Public Policy Institute.

Weaver, K. (2016) Privileging policy change? Sustaining automatic stabilizing mechanisms in public pensions. *Social Policy & Administration*, 50 (2), 148-164.

Elsa Oliveira
Iscte-Instituto Universitário de Lisboa
Elsa_Silva_Oliveira@iscte-iul.pt
orcid.org/0000-0002-4485-7773
Helge Jörgens
Instituto Universitário de Lisboa
Helge.Jorgens@iscte-iul.pt
orcid.org/0000-0002-0262-4189
Pedro Nogueira Ramos
Univ Coimbra, CeBER, Faculdade de Economia
pnramos@fe.uc.pt
orcid.org/0000-0002-6656-7689

DOI: https://doi.org/10.14195/2183-203X_50_5

Decomposição do Salário Mínimo: Uma Análise Comparativa Internacional

Minimum Wage Decomposition: An International Comparative Analysis

Elsa Oliveira
Helge Jörgens
Pedro Nogueira Ramos

Received for publication: June 15, 2019
Revision accepted for publication: January 10, 2020

ABSTRACT
The Minimum Wage (MW) is a redistributive government policy, most certainly originally related to humanitarian issues and social peace. Actually, twenty-eight out of thirty-six OECD countries have a minimum wage. Wages are necessarily limited by what, on average, is produced per worker. There are several ways of comparing minimum wages internationally. The ratio MW/Productivity was computed for all OECD countries. Generosity of this policy, measured by this ratio, is different across countries and it seems there is no discernible pattern to group them. This paper analyzes the generosity of MW in several countries, concerning its scope, wage inequality, social security contributions, and the weight of labour costs in what is produced per worker. To this end, ratio (A) (i.e. MW/Productivity) is decomposed in: (B) (i.e. MW relation to wage distribution); (C) wage inequality; (D) non-wage labour costs; and (E) unit labour costs. Some conclusions are drawn from the various combinations of ratio values both within and across countries. Finally, future challenges for research are analyzed, namely the inclusion of political variables related to relevant actors and institutionalized rules of the political process.
Keywords: Minimum wage; wages; productivity; inequality.

JEL Classification: J38; J31.

RESUMO
O Salário Mínimo (SM) é uma política pública de redistribuição, cuja génese não será alheia a questões humanitárias e ligadas à Paz social. Existe em vinte e oito dos trinta e seis países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Os salários são obrigatoriamente limitados pelo que, em média, se produz por trabalhador. Havendo várias

formas de comparação internacional do salário mínimo, calculou-se a sua relação com a produtividade, nos vários países da OCDE, concluindo-se que a *generosidade*, assim medida, desta política, difere bastante entre países e que não existe um padrão de desenvolvimento para as agrupar. O presente artigo analisa esta generosidade do salário mínimo nos vários territórios, concomitantemente com a influência que nela exercem a abrangência do salário mínimo, a desigualdade salarial, as contribuições para a Segurança Social e o peso dos custos de trabalho no que se produz (em média, por trabalhador). Para cumprir tal desiderato procede à decomposição do rácio (A) salário mínimo/produtividade, no que se designou por: (B) relação do salário mínimo com a distribuição salarial; (C) desigualdade salarial; (D) custos extrassalariais e (E) custos unitários do trabalho (CUT). Propõem-se interpretações para as diferentes combinações de valores dos rácios intra-país e para os seus diversos valores entre nações, terminando com os desafios futuros, nomeadamente de inclusão de variáveis políticas relacionadas com atores relevantes e regras institucionalizadas do processo político.
Palavras-chave: Salário mínimo; salários; produtividade; desigualdades.

JEL Classification: J38; J31.

1. **INTRODUÇÃO**

O salário mínimo (SM) estatutário é o valor mais baixo que os empregadores podem pagar aos empregados, com força de lei, aplicável num país, de forma genérica. Excluem-se os específicos de determinados setores, profissões ou grupos de trabalhadores. (Eurofound, 2017:3).

O SM é, de algum modo, uma política no âmbito do Estado de Bem-estar (Blais, Cousineau e McRoberts, 1989: 15) e é, seguramente, uma política pública de redistribuição (Hayes, 2007: 467), que implica *trade-offs* e transferências entre atores [embora, segundo a tipologia de Lowi tenha, igualmente, características de política de regulação (Hayes, 2007: 466)]. Tendo, potencialmente, efeitos em várias áreas e em vários grupos, a mensuração e estudo dos seus impactos têm sido objeto de numerosas publicações, nomeadamente no âmbito da Economia e da Economia do Trabalho, em particular. As suas especificidades e as repercussões (ou sua ausência) em variáveis como emprego, competitividade, produtividade, inflação, procura agregada, remunerações e desigualdades têm sido alvo de análise, nacional e internacionalmente [Exemplos: Organização Internacional do Trabalho [OIT] (2017); Eurofound (2017); Fernández-Macías e Vacas-Soriano (2016); OECD – Directorate for Employment, Labour and Social Affairs (2015); Portugal e Martins (2014); Ferreira, Portela, Cerejeira e Sousa (2013); Pereirinha e Branco (2013); Carneiro, Sá, Cerejeira, Varejão e Portela (2011); Centeno, Duarte e Novo (2011); Cerejeira, Kizilca, Portela e Sá (2010); Cardoso (2009); Mamede (2008); Neumark e Wascher (2007); Eyraud e Saget (2005); Neumark e Wascher (2004)]. Sendo as consequências da existência e evolução do SM uma preocupação presente na política, na academia, nos parceiros sociais e na sociedade em geral, não é despiciendo, porém, compreender a sua origem e algumas questões que lhe são inerentes. A sua génese não será alheia à preocupação subjacente à criação de normas internacionais do trabalho (e à criação da própria OIT), de que os trabalhadores tenham condições de vida dignas, por questões humanitárias, políticas e económicas[1] (Knoepfel, 2011), mas também ligadas à paz e à justiça social. Em 1944, no anexo a uma revisão do documento de constituição da Organização Internacional do Trabalho (constituída no tratado que terminou a 1ª Guerra Mundial – Tratado de Versalhes, secção XIII) está explícito que "o trabalho não é uma mercadoria" (alínea a) de I[2]), que se deve garantir um salário mínimo de sobrevivência (*minimum living wage*) e que as remunerações, bem como outras condições de trabalho, devem assegurar uma "quota parte justa dos frutos do progresso para todos" – alínea d) de III.

[1] Cf. https://www.ilo.org/lisbon/visita-guiada/lang--pt/index.htm

[2] Declaração de Filadélfia:
Http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#declaration

Atualmente, o 6.º dos 20 princípios que norteiam o Pilar Europeu dos Direitos Sociais[3] (no Capítulo II: Condições de Trabalho Justas) refere-se a salários e estipula:

> *Os trabalhadores têm direito a um salário justo que lhes garanta um nível de vida decente. Deve ser garantido um salário mínimo adequado, de forma a permitir a satisfação das necessidades do trabalhador e da sua família, à luz das condições económicas e sociais nacionais […].*

Quase todos os países da OCDE têm salário mínimo. De acordo com a Tabela 1, dos 36 países da OCDE, 8 não têm um SM estatutário (os países nórdicos, Áustria, Itália e Suíça), sendo a maior parte da sua força de trabalho coberta por acordos coletivos setoriais e as remunerações mínimas que estes especificam (OECD, 2015: 1).

[3] Pilar Europeu dos Direitos Sociais: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt

Tabela 1: Salário Mínimo (SM) no países da OCDE

Países da OCDE com SM	Países da OCDE sem SM
Alemanha	Áustria
Austrália	Dinamarca
Bélgica	Finlândia
Canadá	Islândia
Chile	Itália
Coreia	Noruega
Eslováquia	Suécia
Eslovénia	Suíça
Espanha	
Estados Unidos da América	
Estónia	
França	
Grécia	
Holanda	
Hungria	
Irlanda	
Israel	
Japão	
Letónia	
Lituânia	
Luxemburgo	
México	
Nova Zelândia	
Polónia	
Portugal	
Reino Unido	
República Checa	
Turquia	
Total: 28	Total: 8

Há várias formas de comparar os salários mínimos internacionalmente. Simplesmente comparar valores absolutos convertidos na mesma moeda pela taxa de câmbio revela pouco, porque a realidade das diferentes nações é muito diversa. *Deflacionar* o salário mínimo utilizando as paridades de poder de compra (PPC),[4] *corrige* o valor do mínimo que um trabalhador recebe num país tendo em conta o poder de compra relativo (em baixa, se os preços no país forem superiores à média, ou em alta, caso contrário), mas também não mostra a capacidade das economias, efetivamente, pagarem salários relativamente superiores ou inferiores. Tem de haver uma relação entre o que é pago, em média (e, consequentemente, no mínimo), a cada trabalhador, e o que é produzido, em média, por cada trabalhador: os salários pagos numa economia são limitados pela produtividade (aparente) do trabalho.[5] Por outro lado, há estudos empíricos que corroboram a ideia de que a produtividade é um determinante dos salários e dos salários mínimos (por exemplo, European Comission, 2017: 57-58) e é também um critério para a fixação do salário mínimo na legislação relevante de vários Estados (Comissão Europeia, 2016: 79). Aliás, esta relação não é escamoteada, sequer, nos próprios princípios subjacentes à génese do salário mínimo, a que se aludiu (em que se defende um salário justo, mas tendo em conta as «condições económicas e sociais nacionais» ou, numa perspetiva dinâmica, de progresso técnico, a ideia da necessidade de assegurar uma "quota parte justa dos frutos do progresso para todos"). É de salientar a importância que a produtividade tem tido no discurso, preocupações e medidas políticas. A 20 de setembro de 2016, o Conselho Europeu emitiu uma recomendação aconselhando os Estados-membros da área Euro a criarem conselhos nacionais da produtividade.[6] Além disto, os salários mínimos dependem dos salários que, por sua vez, dependem da produtividade. Um país com uma elevada produtividade pode pagar salários mínimos mais elevados – isso não significa uma particular *benevolência* da sua política. Por estas razões, optou-se pelo rácio salário mínimo/produtividade para medir e comparar a relativa *generosidade* dos salários mínimos nacionais nos países membros da OCDE.

O objetivo deste artigo é, portanto, realizar uma comparação internacional do salário mínimo partindo da relação salário mínimo/produtividade e explorar a influência de indicadores como a desigualdade salarial, os custos extrassalariais ou os custos unitários do trabalho na *generosidade* do salário mínimo.

[4] "PPC são as taxas de conversão monetária que igualizam o poder de compra das diferentes moedas, eliminando as diferenças de preços entre países." Baseiam-se nos preços relativos do mesmo cabaz de bens e serviços, em todos os países, representativo dos subjacentes ao PIB. Fonte: http://www.oecd.org/sdd/purchasingpowerparities--frequentlyaskedquestionsfaqs.htm.

[5] A produtividade aparente do trabalho apenas tem em conta o fator trabalho. O termo *aparente* sublinha que a produtividade depende de todos os fatores de produção e da sua própria combinação. A produtividade tem a ver com as competências e a motivação dos trabalhadores, mas também com o capital das entidades empregadoras, com as infraestruturas, com a tecnologia, com as formas de organização e de gestão, etc. No presente artigo, referir-nos-emos a produtividade na aceção de produtividade aparente do trabalho.

[6] http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/09/20/national-productivity-boards/

2. **METODOLOGIA**

Utilizando dados da OCDE (metainformação no Anexo I), procedeu-se à decomposição do rácio Salário Mínimo/Produtividade em parcelas que revelem por que este é diferente nas várias nações.[7] Para tal, multiplicou-se e dividiu-se por variáveis judiciosamente selecionadas, de modo a que a expressão final constitua uma identidade com um significado útil em termos de interpretação, isto é:

$$(A)\ \frac{SM}{Produtividade} = (B)\ \frac{SM}{Smediano} \times (C)\ \frac{Smediano}{Smédio} \times (D)\ \frac{Smédio}{RMTT} \times (E)\ \frac{RMTT}{Produtividade} \quad (1)$$

com SM = salário mínimo; Smediano = salário mediano; Smédio = salário médio; RMTT = remuneração média total do trabalho.

2.1. Interpretações e designações propostas para os rácios estudados

$(B)\frac{SM}{Smediano}$ designa a relação entre SM e a Distribuição Salarial. É o rácio que reflete a decisão política no que concerne ao SM, que mede a sua intensidade, o seu grau de alcance. Vulgarmente chamado Índice de Kaitz, quanto mais próximo de 1 for, maior a posição relativa do SM na distribuição salarial e, portanto, maior será o impacto do SM nos salários. O SM estar próximo do mediano (rácio perto da unidade) significa que a grelha salarial é muito igualitária na sua metade inferior (uma vez que o SM é o valor mais baixo que um trabalhador pode auferir e que o salário mediano (Smediano) é o valor até ao qual a metade dos trabalhadores pior remunerados ganha). Se o SM é muito inferior ao mediano, a política não beneficiou um número tão elevado de empregados. Estabelecendo-se um SM longe do mediano, *ceteris paribus*, será também mais distante do médio, das RMTT e, portanto, da produtividade.

$(C)\frac{Smediano}{Smédio}$ designa a desigualdade Salarial. Quando o rácio é menor que 1 (o que acontece em todos os países que se estudou), ou seja, quando a mediana é menor que a média, a grelha salarial é mais igualitária entre os 50% com menor ganho do que nos 50% mais bem remunerados, o que pode não ser alheio a uma política de SM mais *generosa*, mas também a um parco efeito de arrastamento do SM para os salários contíguos.

Um rácio Smediano/Smédio significativamente menor que 1, isto é, um Smediano muito inferior ao médio, representa uma grande desigualdade salarial no país, com grandes disparidades na metade dos indivíduos que ganham mais (os valores mais elevados influenciam a média, mas são expurgados do cálculo da mediana, que é significativamente menor). Num país com grande desigualdade salarial, em que o rácio (C) é muito baixo, mesmo uma política *generosa* de SM, face ao Smediano (B), pode impedir que o *benefício da produtividade*

[7] Este é um tipo de análise conhecido, utilizado nomeadamente pela OCDE (2005), em "*Structural Policy Priorities*" (que assenta na decomposição por rácios do PIB *per capita*).

se estenda aos salários mais baixos (e ao próprio SM) por esse *benefício* ser capturado pelos salários mais altos.

(D) $\frac{\text{Smédio}}{\text{RMTT}}$ refere-se aos custos extrassalariais. A diferença entre o Smédio (calculado a partir da variável de Contas Nacionais D11 – Ordenados e Salários) e as RMTT (calculado a partir da variável de Contas Nacionais D1 – Remunerações dos empregados) são essencialmente as contribuições, a pagar pelos empregadores, para a Segurança Social. Assim, um rácio Smédio/RMTT próximo de 1 significa que estes custos extrassalariais são pouco importantes, o que poderá permitir um Smédio e, portanto, um SM superior, em relação à produtividade. Contudo, menores contribuições para a Segurança Social poderão fazer perigar a sua sustentabilidade, não se procurando forma alternativa de a financiar. Nos antípodas, um Smédio afastado das RMTT pode pressionar os salários à baixa, para cada nível de produtividade.

(E) $\frac{\text{RMTT}}{\text{Produtividade}}$ refere-se aos custos unitários do trabalho. O rácio RMTT/Produtividade mede os custos de trabalho por unidade de produto, efetivamente suportados pelos empregadores. Os CUT são um indicador de competitividade internacional muito monitorizado. Há razões económicas que sustentam as diferenças entre países, nomeadamente, diferentes perfis de especialização ou uma menor exposição à competição internacional (uma economia mais especializada em setores intensivos em capital, que terão uma produtividade do trabalho superior, poderão pagar salários mais altos; uma economia menos exportadora, mais concentrada em setores não transacionáveis, portanto com menor exposição à competição internacional, poderá acomodar um rácio relativamente mais próximo de 1). Um país pode, portanto, ter o rácio (E) mais elevado que outro país sem que isso represente um problema para a sua economia. Assim, RMTT mais elevadas permitem salários mais elevados e, consequentemente, se houver vontade política, SM mais elevados. Em contraponto, se (E) estiver longe de 1, a parte do produto médio que é captada pelas remunerações por empregado é menor e, portanto, também o será pelo SM.

A metodologia adotada (e o seu desenvolvimento futuro) permite comparar os vários países não só na «generosidade» da sua política de SM em relação ao que as suas economias produzem, em média, por trabalhador (A), mas também no que lhe subjaz relacionado com a política de SM *tout court* e salários [escalpelizando os diferentes comportamentos em matéria de desigualdade salarial (C), custos extrassalariais (D) e custos unitários do trabalho (E) – bem como as suas consequências para o SM].

Os custos do trabalho (RMTT) são condicionados pela produtividade (E). Contudo, a relação não é igual em todos os territórios. Estas dissemelhanças estarão relacionadas, nomeadamente, com diferentes perfis de especialização dos países (os ramos mais intensivos em capital – em que o custo do capital, do petróleo e de outros recursos têm mais peso para as empresas do que os do trabalho – podem pagar melhores remunerações); com o grau de abertura da economia (para as nações que estão mais expostas à competitividade internacional, custos unitários do trabalho superiores são mais importantes) e refletem diferentes repartições funcionais do rendimento. As razões das divergências neste rácio não são alvo deste artigo, o que representa uma limitação e um desafio futuro.

Um país com uma relação entre RMTT e produtividade (E) semelhante a outro, poderá ter um SM a *beneficiar* mais do produto médio por trabalhador se tiver custos extrassalariais inferiores (D) ou uma menor desigualdade salarial (C), (o que permitirá que a parte do produto afeta a salários possa ser absorvida por todo o espetro e não apenas pelos mais elevados) e, mesmo que todos estes rácios sejam semelhantes em duas nações, elas podem ter um SM (face ao mediano) diferente (B) por uma opção política (ligada a preferências ideológicas, a questões culturais, a grupos de interesse, etc.).

Um país com uma política *generosa* de SM, face ao Smediano (B) pode, ainda assim, não ver os *benefícios da produtividade* atingir os salários inferiores, por esse «benefício» ser capturado pelos salários mais altos. Por outras palavras, um SM/Smediano (B) elevado pode não se traduzir num SM/Produtividade (A) alto se o Smediano/Smédio (C) for baixo.

Um dos objetivos do SM é diminuir as desigualdades e poderá ter um duplo efeito sobre a grelha salarial: por um lado, diminuir a disparidade (caso em que o impacto sobre o Smediano é exíguo); por outro, empurrar todos os salários para valores mais altos. É claro que estes dois efeitos poderão coexistir, mas o que é realisticamente expectável é que o primeiro seja o efeito dominante e, portanto, essa maior igualização se observe na parte inferior da distribuição dos salários.

3. **RESULTADOS**

A Tabela 2 apresenta a decomposição de (A) da identidade em (1) para os países da OCDE com valores disponíveis para todos os rácios e que revelam coerência no confronto das diferentes fontes necessárias para a sua obtenção.[8]

A Tabela 3 mostra a posição relativa dos 14 países considerados no que concerne ao Índice de Kaitz (B), à desigualdade (C), aos custos extrassalariais (D) e aos custos por unidade produzida (E).

[8] Uma vez que o Smediano não está disponível na fonte OCDE, teve de se obter o rácio Smediano/Smédio a partir da relação (SM/Smédio) [cálculos dos autores a partir dos valores das variáveis relevantes publicados pela OCDE]/(SM/Smediano) [diretamente da OCDE].

Tabela 2: Decomposição do SM/Produtividade, 2017

$$(A)\frac{SM}{Produtividade} = (B)\frac{SM}{Smediano} \times (C)\frac{Smediano}{Smédio} \times (D)\frac{Smédio}{RMTT} \times (E)\frac{RMTT}{Produtividade}$$

14 Países da OCDE	SM / Produtividade (A)		SM / Smediano (B)		Smediano/ Smédio (C)		Smédio / RMTT (D)		RMTT / Produtividade (E)	
	Rácio	Ord	Rácio	Ord	Rácio	Ord	Rácio	Ord	Rácio	Ord
EUA*	0,12	1	0,35	1	0,71	1	0,81	9	0,61	9
Irlanda	0,14	2	0,46	5	0,90	11	0,85	14	0,40	1
Eslováquia	0,15	4	0,48	9	0,82	5	0,76	5	0,49	3
Estónia	0,15	5	0,41	4	0,89	9	0,74	3	0,56	7
Espanha	0,17	6	0,40	2	0,88	8	0,80	8	0,59	8
Hungria	0,18	7	0,53	10	0,86	6	0,83	12	0,48	2
Portugal	0,19	8	0,61	13	0,75	2	0,78	6	0,54	6
Polónia	0,20	9	0,54	12	0,87	7	0,84	13	0,50	5
Bélgica	0,20	10	0,47	7	0,89	10	0,73	2	0,65	11
França	0,22	11	0,62	14	0,76	3	0,73	1	0,63	10
Reino Unido	0,23	12	0,54	11	0,78	4	0,83	11	0,67	13
Alemanha	0,24	13	0,48	8	0,96	14	0,82	10	0,65	12
Holanda	0,25	14	0,47	6	0,92	13	0,79	7	0,73	14

Tabela 3: Países ordenados segundo cada um dos Rácios (A) a (E), 2017

	14 Países da OCDE	SM / Produtividade (A)	14 Países da OCDE	SM / Smediano (B)	14 Países da OCDE	Smediano /Smédio (C)	14 Países da OCDE	Smédio / RMTT (D)	14 Países da OCDE	RMTT / Produtividade (E)
		Rácio		Rácio		Rácio		Rácio		Rácio
1	EUA*	0,12	EUA*	0,35	EUA*	0,71	França	0,73	Irlanda	0,40
2	Irlanda	0,14	Espanha	0,40	Portugal	0,75	Bélgica	0,73	Hungria	0,48
3	República Checa	0,14	República Checa	0,41	França	0,76	Estónia	0,74	Eslováquia	0,49
4	Eslováquia	0,15	Estónia	0,41	Reino Unido	0,78	República Checa	0,76	República Checa	0,50
5	Estónia	0,15	Irlanda	0,46	Eslováquia	0,82	Eslováquia	0,76	Polónia	0,50
6	Espanha	0,17	Holanda	0,47	Hungria	0,86	Portugal	0,78	Portugal	0,54
7	Hungria	0,18	Bélgica	0,47	Polónia	0,87	Holanda	0,79	Estónia	0,56
8	Portugal	0,19	Alemanha	0,48	Espanha	0,88	Espanha	0,80	Espanha	0,59
9	Polónia	0,20	Eslováquia	0,48	Estónia	0,89	EUA*	0,81	EUA*	0,61
10	Bélgica	0,20	Hungria	0,53	Bélgica	0,89	Alemanha	0,82	França	0,63
11	França	0,22	Reino Unido	0,54	Irlanda	0,90	Reino Unido	0,83	Bélgica	0,65
12	Reino Unido	0,23	Polónia	0,54	República Checa	0,90	Hungria	0,83	Alemanha	0,65
13	Alemanha	0,24	Portugal	0,61	Holanda	0,92	Polónia	0,84	Reino Unido	0,67
14	Holanda	0,25	França	0,62	Alemanha	0,96	Irlanda	0,85	Holanda	0,73

Nota: * Último valor disponível: 2016.
Fonte: *Vide* metainformação (Anexo I).

Em todos os países considerados o SM não chega a 25% do valor que, em média, se produz por cada trabalhador (produtividade média do trabalho) – à exceção da Holanda, em que é exatamente ¼.

Tanto na metade inferior da tabela como na superior, há nações com níveis de desenvolvimento distintos. Os Estados Unidos da América (EUA) têm a menor relação entre o SM e o Produto Interno Bruto (PIB) por trabalhador, seguidos da Irlanda – *ex* æquo com a República Checa. Nos antípodas, embora os 5 países com um SM relativamente superior sejam dos mais desenvolvidos, o SM é 20% da produtividade tanto na Bélgica como na Polónia. Espanha é o 6.º país (em 14) com menor rácio, estando quase a meio na ordenação, tal como Portugal, embora com um valor um pouco inferior.

Analisando a decomposição do rácio (A) por país, os EUA são os que têm maior distância do SM à produtividade (A), mas também ao salário mediano (B) e os que registam uma maior desigualdade salarial (C) (depois de expurgados dos salários os extremos da distribuição, para calcular a mediana, esta é significativamente inferior à média). Contudo, os relativamente baixos pagamentos para a Segurança Social por parte dos empregadores, colocam o país a meio da tabela no rácio (D), posição que mantêm na relação das RMTT com a produtividade, o que poderá não ser alheio às características dos seus setores de especialização. Assim, a fraca relação SM/Produtividade deve-se essencialmente à relação do SM com os indicadores de salários (mediano e médio) e não dos salários com a produtividade. Em particular, o baixo valor do SM face ao salário mediano deverá refletir a especificidade política norte-americana, que se traduziu na fixação de um SM particularmente reduzido.

A Irlanda, que segue os EUA na pior relação SM/Produtividade (14%) (A), estabeleceu o SM em 46% do que o que aufere o trabalhador no meio da distribuição, quando ordenados os salários por ordem crescente (B), o que representa, dentro dos países considerados, a 5.ª mais baixa razão. O leque salarial não é grande (C) e é o país onde as remunerações são relativamente menos oneradas com contribuições para a Segurança Social pagos pelos empregadores (D). Com contributo importante da relação do SM com o mediano, é o rácio RMTT/Produtividade que parece ser mais importante na definição da relação SM / Produtividade. É de salientar que se fez este mesmo exercício de decomposição para os anos de 2005 a 2017 e constatou-se que o rácio SM/Produtividade da Irlanda diminuiu de 0,18 (na altura, igual a Portugal) para 0,14 em 2015. Tal deveu-se a um acréscimo da produtividade motivado por uma alteração no investimento direto estrangeiro[9], com várias empresas (farmacêuticas, de aviação, etc.) de outras zonas do globo a deslocalizar-se para o país para aproveitar o regime fiscal favorável (comprando outras mais pequenas e fundindo-se, por exemplo). Todos os outros rácios se mantêm, à exceção das RMMT/Produtividade que passaram de mais de metade (52%) para 41% e, em 2017, 40%.

Em todos os rácios, a República Checa varia entre o 3.º e o 4.º menores valores, entre os países considerados, à exceção da desigualdade salarial (C), em que está nos últimos lugares tendo, portanto, a relação Smediano/Smédio (relativamente próxima de 1) um contributo «positivo» para o rácio (A). Este resultado não é refutado pelas conclusões do FMI (2018:22), que reportam a República Checa como um dos países com menor desigualdade na União

[9] https://www.theguardian.com/business/2016/jul/12/irish-economic-growth-revised-figures-foreign-investment-aircraft.

Europeia. O parco *aproveitamento* da produtividade por parte do SM dever-se-á a questões específicas da própria economia subjacentes à quota parte das remunerações médias no produto por trabalhador [rácio (E)], a questões extrassalariais (D) e ao estabelecimento do próprio valor do SM (B).

A Espanha, não tendo uma desigualdade acentuada (C), custos extrassalariais (D) relativamente superiores ou um peso das remunerações médias totais na produtividade que se destaque (E) era, em 2017, o 2º país com menor relação entre o SM e o Smediano (B) e o valor mínimo que um trabalhador recebia era 17% do que a economia produzia, em média, por empregado (A). O anúncio, em dezembro de 2018, da subida do SM em 22% fez uso do argumento, nas palavras de Pedro Sánchez, o primeiro-ministro Espanhol: "um país rico não pode ter trabalhadores pobres,"[10] de que as relações (A) e (B) são uma boa ilustração.

Com 61% e 62%, respetivamente, Portugal acompanha a França nos antípodas dos EUA (35%) quanto à relação do SM com o Smediano (B), mas os três estão no «pódio» da desigualdade (C). A França tem o lugar cimeiro no que concerne às contribuições a cargo dos empregadores que, em Portugal, têm um peso relativo menor (colocando o país em 6º, dos 14 países) (D). Nas nações consideradas, as RMTT representam entre cerca de metade do PIB por trabalhador (48%, na Hungria – se excluirmos a Irlanda, onde é 40%) até cerca de ¾ (73%, na Holanda). França, com 63% possui dos rácios mais elevados, enquanto Portugal se situa no meio da tabela, com pouco mais de ½ (54%). No caso de França, contribui essencialmente para os seus 22% de SM/Produtividade, a relativa importância das remunerações nesta variável (E), bem como a elevada posição que o SM detém na grelha salarial [62% – (B)]. Contudo, na sequência do protesto dos coletes amarelos, o presidente Francês, Emmanuel Macron, decretou ainda a subida do SM em 100 euros.[11]

Analisando a situação portuguesa, se a relação entre o SM e o que, no máximo, recebem os 50% pior remunerados é a 2ª mais elevada (B), tal já não se verifica na relação do Smediano com o salário médio. De facto, como se referiu, a desigualdade é substancial em Portugal (C), com um grande leque salarial e muitos trabalhadores a receber o mínimo ou próximo do mínimo. Um SM aparentemente «generoso» face aos indicadores de salários (embora não tanto face ao médio), já não o é quando em confronto com a produtividade do trabalho, o que não será alheio ao perfil de especialização do país, que ainda requer custos de trabalho relativamente baixos (intermédios tendo em conta todos os Estados apresentados, mas baixos em comparação com a Europa Ocidental e os EUA) (E). Por outro lado, os custos extrassalariais, apesar de Portugal estar em 6.º lugar, poderão fazer alguma pressão à baixa (D).

[10] https://www.publico.pt/2018/12/12/mundo/noticia/pais-rico-nao-trabalhadores-pobres-salario-minimo-espanha-sobe-900-euros-1854452.

[11] https://observador.pt/2018/12/10/para-por-um-fim-aos-coletes-amarelos-macron-anuncia-subida-de-salario-minimo-e-premio-de-fim-de-ano/.

4. **ALGUMAS CONCLUSÕES E DESAFIOS FUTUROS**

Da análise dos resultados, ressalta que a *generosidade* dos SM dos países tem por base combinações muito diversas dos rácios analisados, representando vários «caminhos» para cada nível. A maior ou menor importância política dos fenómenos subjacentes pode determinar alterações nessa «generosidade» (como se vê pela evolução em Portugal, Espanha e França).

Numa primeira análise, não é clara a justificação das políticas mais *generosas* de SM face à produtividade, pelo desenvolvimento dos países (A), uma vez que, nos dois primeiros lugares, com pior aproveitamento, pelo SM, dos benefícios do que em média se produz nas respetivas economias, estão os EUA e a Irlanda. Contudo, é certo que, nos antípodas, estão, de facto, os países mais desenvolvidos. Tal também é verdade no caso dos CUT – acabando por se juntar os EUA e a Espanha. Parece, assim, que os CUT são um importante determinante do SM *usufruir* relativamente mais da produtividade (e estes dependem de questões como a abertura ao exterior, os perfis de especialização, a repartição funcional do rendimento, etc., que não são alvo do presente artigo). Pode, portanto, dizer-se que os países mais generosos no SM face à sua produtividade parecem ser os mais desenvolvidos (com os EUA a constituírem um *outlier* e excluindo-se a Irlanda pela sua especificidade) e tal parece dever-se, essencialmente, aos CUT (E).

No rácio (D) (custos extrassalariais), os países estão muito mais distribuídos, mas não há grandes diferenças entre o rácio menor e o mais elevado (12 p.p.). Os custos extrassalariais não são, assim, muito diferentes nas várias nações.

Os EUA são o território que mais se destaca na discrepância entre os rácios relacionados com os salários (mediano e médio) e os restantes, desacompanhando, genericamente, os outros países mais desenvolvidos, revelando especificidades políticas. A Irlanda é uma situação particular, em que para o cálculo do PIB contribuem fatores (peso do investimento direto estrangeiro) que, de algum modo, não a tornam comparável.

O facto da Espanha ter o 2º menor rácio (B), a performance da França, no topo em todos os rácios (menor no (D), mas representando os relativamente maiores custos extrassalariais), à exceção do indicador de desigualdade (C); a proximidade de Portugal, também no topo na relação SM/Smediano (B) e no *pódio* da desigualdade (D) e os acontecimentos recentes que envolveram os dois primeiros países, tornam-nos estudos de caso interessantes.

Assim, a nossa análise indica que o SM é influenciado por fatores socioeconómicos, mas que as decisões políticas têm uma grande importância, tornando fundamental a inclusão, em futuras análises, de fatores políticos como o relativo poder de atores relevantes (partidos políticos, sindicatos, associações de empregadores, entre outros), os seus respetivos interesses e as regras institucionalizadas do processo político (por exemplo o número de pontos de veto). Por outro lado, alargar a perspetiva *cross section*, de comparação dos vários países num determinado ano, a uma análise em painel, constitui um desafio futuro que permitirá revelar o comportamento dinâmico dos fenómenos.

ANEXO I – METAINFORMAÇÃO

Num	Variáveis e Rácios	Unidade	Medida	Fontes	CA	Fórmulas e Notas
1	SM / Produtividade (A) = SM / Smediano (B) x Smediano / Smédio (C) x Smédio / RMTT (D) x RMTT / Produtividade (E)					SM = Salário Mínimo; Smédio = Salário Médio; Smediano = Salário Mediano; RMTT = Remuneração Média Total do Trabalho
2	SM / Produtividade (A)				1	SM / Produtividade (A) = (SM Mensal [OCDE] x 12) / (PIB preços correntes / Emprego [CN, total, conceito doméstico])
2.1	SM	Moeda Nacional		OECD --> Tema: Labour --> Earnings. Dataset: Minimum wages at current prices in national currency units. Annual Data.	0	Portugal e Espanha: Dados mensais x 12 (Na OCDE: SM anual = SM mensal x 14, mas o SM mensal – semelhante ao do Eurostat – já está mensualizado)
2.2.0	Produtividade_VALID		Moeda Nacional, preços correntes	OCDE --> Tema: Productivity --> Productivity and ULC – Annual, Total Economy	0	GDP per person employed
2.2	Produtividade	Moeda Nacional	Moeda Nacional, preços correntes		1	(PIB preços correntes / Emprego [CN, total, conceito doméstico])
2.2.1	PIB	Moeda Nacional, Milhões	C: Preços correntes	OCDE --> Tema: Contas Nacionais --> 1. Gross domestic product (GDP) - B1_GA: Gross domestic product (income approach) - C: Current prices	0	
2.2.2	Emprego	PER: Pessoas	Pessoas, Milhares	OCDE --> Tema: Contas Nacionais (Anuais) --> Principais agregados --> Population and employment by main activity --> ETO: Total employment, domestic concept	0	

Num	Variáveis e Rácios	Unidade	Medida	Fontes	CA	Fórmulas e Notas
3	SM / Smediano (B)	Rácio	Rácio	OCDE --> Tema: Labour --> Earnings --> Minimum relative to average wages of full-time workers	0	
4	Smediano / Smédio (C)				1	Smediano / Smédio (C) = (SM / Smédio) / (SM / Smediano (B)) = (SM / Smédio) x (Smediano / SM) = Smediano / Smédio
4.0.0.1	SM / Smédio	Rácio	Rácio	OCDE --> Tema: Labour --> Earnings --> Minimum relative to average wages of full-time workers	0	
4.0.0.2	Smediano / Smédio – VALID				0	SM / Smédio / SM / Smediano = 4.0.0.1 / 3. = 4.0.0.1 / (B)
4.0.1	SM / Smédio				1	
4.1	Smediano					Não Disponível
4.2.0	Smédio (equiv. Tmp completo) OCDE – VALID	Moeda Nacional	Moeda Nacional	OCDE --> Tema: Labour --> Earnings --> Average annual wages	0	Salários médios anuais por TCO equivalente a ano e tempo completo no total da economia. São obtidos dividindo a massa salarial das Contas Nacionais pelo número médio de TCO no total da economia, que é depois multiplicado pelo rácio das horas semanais normais médias por TCO a tempo completo com as horas semanais normais médias por TCO.

Num	Variáveis e Rácios	Unidade	Medida	Fontes	CA	Fórmulas e Notas
4.2	Smédio	Moeda Nacional	Moeda Nacional		1	Smédio => Smédio (Com TCO e equiv. Tmp completo). Smédio = (Sanual / TCO) x (Horas Tmp completo / Horas Tmp Parcial) = (D11 / Employees) x (Horas semanais médias dos trabalhadores a tempo completo / Horas semanais médias dos trabalhadores totais)
4.2.1	Sanual	Moeda Nacional, Milhões	C: Preços correntes	OCDE --> Tema: Contas Nacionais --> 1. Gross domestic product (GDP) - B1_GA: Gross domestic product (income approach) – C: Current prices – D11: Wages and salaries (Ordenados e Salários)	0	Sanual = D11. Espanha – 2015, 2016 e 2017 sem informação. Também não existe no Eurostat. Utilizou-se "Average annual wages" da OCDE ["Smédio (equiv. Tmp completo) OCDE – VALID"] para os rácios. [Em todos os outros países o Smédio da OCDE não era muito diferente do calculado pelos autores].
4.2.2	TCO	Pessoas, Milhares	PER: Pessoas	OCDE --> Tema: CN --> 3. Population and employment by main activity --> EEM: Employees, domestic concept	0	TCO [CN, Conceito interno – "domestic concept"]
4.2.3	Horas semanais médias dos trabalhadores a tempo completo / Horas semanais médias dos trabalhadores totais	Horas	Horas	OCDE --> Tema: Labour Force Statistics --> Hours worked --> Semanais (Não se usaram as anuais, porque não fazem a distinção entre tempo completo / tempo parcial (apenas para TCO e Total).	1	Universo (para as Horas): Trabalhadores dependentes (TCO).4.2.3 = 4.2.3.1 / 4.2.3.2
4.2.3.1	Horas semanais médias dos trabalhadores a tempo completo	Horas	Horas	OCDE --> Tema: Labour Force Statistics --> Hours worked --> Semanais TCO a tempo completo	0	Universo (para as Horas): Trabalhadores dependentes (TCO)

Num	Variáveis e Rácios	Unidade	Medida	Fontes	CA	Fórmulas e Notas
4.2.3.2	Horas semanais médias dos trabalhadores totais	Horas	Horas	OCDE --> Tema: Labour Force Statistics --> Hours worked --> Semanais TCO totais	0	Universo (para as Horas): Trabalhadores dependentes (TCO)
5	Smédio / RMTT (D)				1	
5.2.	RMTT (TCO – Tmp completo)	Moeda Nacional	C: Preços correntes	OCDE --> Tema: Contas Nacionais --> 1. Gross domestic product (GDP) – B1_GA: Gross domestic product (income approach) – C: Current prices – D1: Compensation of employees (Remuneração dos empregados)	1	D1 / TCO (equiv. Tmp completo) = D1 / TCO x Rácio horas (TCO)
5.2.1	RTT	Moeda Nacional, Milhões	C: Preços correntes	OCDE --> Tema: Contas Nacionais --> 1. Gross domestic product (GDP) – B1_GA: Gross domestic product (income approach) – C: Current prices – D1: Compensation of employees (Remuneração dos empregados)	0	D1: Remunerações dos empregados = D11: Ordenados e Salários + D12: Contribuições dos empregadores para a Segurança Social
6	RMTT / Produtividade (E)				1	RMMT – Com TCO e Rácio de Horas de TCO

Notas: CA = 0 se valores da fonte explicitada para cada variável; CA = 1 se cálculos dos autores a partir dos valores das variáveis subjacentes com CA = 0.

REFERÊNCIAS

Blais, A.; Cousineau, J.-M.; McRoberts, K. (1989) The determinants of minimum wage rates. *Public Choice, 62*, 15-24.

Cardoso, A. R. (2009) Long-Term Impact of Youth Minimum wages: Evidence from two decades of individual longitudinal data. IZA Discussion Paper No. 4236, Bonn.

Carneiro, A.; Sá, C.; Cerejeira, J.; Varejão, J.; Portela, M. (2011) Estudo sobre a Retribuição Mínima Mensal Garantida em Portugal – Relatório Final. NIPE Policy Paper PP 01/2011, Braga.

Centeno, M.; Duarte, C.; Novo, A. (2011) O impacto do salário mínimo sobre os trabalhadores com salários mais baixos. *Boletim Económico*, Outono, 113-129.

Cerejeira, J.; Kizilca, K.; Portela, M.; Sá, C. (2010) Minimum wage, fringe benefits, overtime payments and the gender wage gap. NIPE Working Paper WP 34/2010, Braga.

Eurofound (2017) *Statutory Minimum Wages in the European Union 2017*, Eurofound, Dublin.

European Comission (2016) Labour Market and Wage Developments in Europe – Annual Review 2017. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

European Comission (2017) Labour Market and Wage Developments in Europe – Annual Review 2017. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Eyraud, E.; Saget, C. (2005) *The Fundamentals of Minimum Wage Fixing*, Geneva, International Labour Organization.

Fernández-Macías, E.; Vacas-Soriano, C. (2016) A coordinated European Union minimum wage policy? *European Journal of Industrial Relations, 22*(2), 97-113.

Ferreira, P.; Portela, M.; Cerejeira, J.; Sousa, S. (2013) Wage inequality, business strategy and productivity [online], available from https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/paper_joaocerejeira.pdf.

FMI (2018) *Inequality and Poverty Across Generations in the European Union*. Staff Discussion Notes No. 18/01, Washington.

Hayes, M. T. (2007) Policy characteristics, patterns of politics, and the minimum wage: Toward a typology of redistributive policies. *Policy Studies Journal*, 35(3), 465-480.

Knoepfel, P. (2011) *Public Policy Analysis*, Bristol, Policy Press.

Mamede, P. (2008). Impacto do Aumento do Salario Minimo em 2008: Uma estimativa baseada na estrutura salarial das empresas. *Boletim Mensal de Economia Portuguesa* 1/2008.

Neumark, D.; Wascher, W. (2004) Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: A cross-national analysis. *Industrial and Labor Relations Review,* 57 (2), 223-248.

Neumark, D.; Wascher, W. (2007) Minimum wages and employment. *Foundations and Trends in Microeconomics*, 3(1-2), 1-182.

OECD – Directorate for Employment, Labour and Social Affairs (2015) Focus on Minimum Wages after the Crisis: Making Them Pay [online], http://www.oecd.org/social/Focus-on-Minimum--Wages-after-the-crisis-2015.pdf.

OECD (2005) Structural policy priorities. *Economic Policy Reforms,* 1/2005, 11-36.

OIT. (2017). *Minimum Wage Policy Guide*, Geneva, ILO.

Pereirinha, J.; Branco, F. (2013) Uma abordagem histórica dos padrões de rendimento mínimo em Portugal, *Ler História*, 64, 55-84.

Portugal, P.; Martins, F. (2014) Ajustamentos salariais durante a grande recessão. *Boletim Económico*, Dezembro, 63-72.

Alexandre Abreu
Universidade de Lisboa, CEsA-CSG-ISEG
Instituto Superior de Economia e Gestão
alexandreabreu@iseg.ulisboa.pt
orcid.org/0000-0002-3605-9691

DOI: https://doi.org/10.14195/2183-203X_50_6

Acerca da Repartição Funcional do Rendimento na Economia Portuguesa

On the Functional Income Distribution in the Portuguese Economy

Alexandre Abreu

Received for publication: July 3, 2019
Revision accepted for publication: Janeiro 31, 2019

ABSTRACT
Based on an empirical analysis of the evolution of the labor share of income in Portugal between 1960 and 2017, this article proposes an interpretation of the evolution of the functional distribution of income in the Portuguese economy which is characterised by the existence of different characteristic periods. Depending on the period, we find empirical evidence of the existence of strong and significant associations between the functional distribution of income and the real GDP growth rate, the inflation rate and the unemployment rate, respectively. These findings suggest the succession of different regimes regulating the functional distribution of income in the Portuguese economy, which go from countercyclical to procyclical over time.
Keywords: Functional distribution; income; wages; profits; labor share; Portugal.

JEL Classification: E25; J30.

RESUMO
Este artigo analisa empiricamente a evolução da parte dos salários no rendimento em Portugal entre 1960 e 2017, propondo uma grelha de interpretação da evolução da repartição funcional na economia portuguesa caracterizada pela existência de diferentes períodos. Consoante o período em questão, os resultados empíricos revelam a existência de associações fortes e significativas da evolução da repartição funcional com a taxa de crescimento real do PIB, com a taxa de inflação e com a taxa de desemprego, respetivamente. Estes resultados sugerem a sucessão ao longo do tempo de diferentes regimes de regulação da distribuição funcional do rendimento na economia portuguesa, que passam de contracíclicos a procíclicos no decurso do período em análise.
Palavras-chave: Repartição funcional; rendimento; salários; lucros; labor share; Portugal.

1. INTRODUÇÃO

A repartição funcional do rendimento – isto é, a questão da sua distribuição primária pelos diferentes fatores de produção e em particular entre rendimentos do trabalho (salários) e rendimentos do capital (lucros, juros e rendas) – é um dos grandes temas da economia política desde os seus primórdios. David Ricardo, numa passagem famosa do prefácio dos *Princípios de Economia Política e de Tributação*, chegou mesmo a afirmar que a determinação das leis que regulam a distribuição do produto pelas diferentes classes seria "a principal questão da economia política" (Ricardo, 2001[1817]: 5; Sandmo, 2015). Com efeito, são vários os motivos que justificam o interesse recorrente pelo tema desde os economistas clássicos, incluindo a sua relação com as dinâmicas de acumulação de capital, crescimento económico e procura agregada ou o seu papel enquanto determinante da desigualdade interpessoal.

Após algumas décadas de relativa secundarização desta problemática, tem-se assistido nos últimos anos a um período de renovado interesse a nível internacional, tanto no contexto da atenção acrescida às questões da desigualdade e distribuição de que o trabalho de Piketty e colegas constitui o principal expoente (Piketty, 2014) como em resultado dos trabalhos de um amplo conjunto de autores de orientação pós-keynesiana, que se têm debruçado sobre as causas e consequências da repartição funcional (Stockhammer et al, 2008; Hein, 2014; Onaran e Galanis, 2014; Blecker, 2016; Onaran e Guschanski, 2018) e que incluem também alguns representantes em Portugal (Oliveira, 2013; Barradas e Lagoa, 2017; Barradas, 2019).

Neste contexto, este artigo pretende contribuir para o debate acerca da repartição funcional do rendimento na economia portuguesa através de uma análise da sua evolução nas últimas seis décadas e da sua relação com um conjunto de variáveis macroeconómicas de natureza conjuntural enquanto determinantes próximas dessa evolução. Para tal, está organizado da seguinte forma: após esta introdução, a secção 2 discute brevemente o interesse da análise da repartição funcional do rendimento e a sua ligação com alguns outros debates da teoria e análise económicas; a secção 3 descreve em traços gerais a evolução da repartição funcional do rendimento na economia portuguesa nas décadas desde 1960 e as suas principais tendências ao longo do tempo; a secção 4 procede a um conjunto de análises bivariadas, multivariadas e de estabilidade estrutural a fim de contribuir para a melhor compreensão dos fatores determinantes dessa evolução; e a secção 5 enuncia as principais conclusões.

2. A REPARTIÇÃO FUNCIONAL NA LITERATURA ECONÓMICA

Num artigo publicado há cerca de uma década, Atkinson (2009: 3) afirmou existirem três bons motivos para estudarmos a repartição funcional do rendimento: (i) porque esta permite estabelecer uma ligação entre a contabilidade nacional e os rendimentos dos agregados familiares; (ii) porque permite compreender melhor a desigualdade interpessoal; e (iii) porque responde à preocupação generalizada para com a justiça social, entendida enquanto equilíbrio entre os rendimentos de diferentes tipos.

A estas três razões, poder-se-á acrescentar o facto da repartição funcional ter, pelo menos para algumas correntes do pensamento económico, implicações importantes ao nível das dinâmicas de procura agregada, investimento e crescimento económico. Esta ideia é

especialmente importante para as abordagens keynesianas e pós-keynesianas, segundo as quais a repartição funcional do rendimento influencia decisivamente o dinamismo da procura agregada. Esse efeito ocorre por via das diferentes propensões ao consumo, à poupança e ao investimento que caracterizam não só os diferentes estratos de rendimento como também as diferentes classes sociais. Trata-se de uma tradição de análise que remonta à década de 1930, com Keynes (1938) e Kalecki (1939) e que encontra atualmente expressão na agenda de investigação pós-keynesiana em torno dos regimes de procura *wage-led* e *profit-led* (Hein, 2014; Blecker, 2016).[1]

A par das consequências da repartição funcional do rendimento, também a questão dos seus determinantes tem sido objeto de reflexão teórica e investigação empírica ao longo da história do pensamento económico. No que a esta questão diz respeito, as principais explicações avançadas ao longo do tempo relacionam-se de forma próxima com os principais quadros interpretativos da teoria económica e incluem a hipótese neoclássica da remuneração dos fatores produtivos segundo as respetivas produtividades marginais; a hipótese marxista da tendência para a pauperização da classe trabalhadora; a ideia kaleckiana da determinação da parte dos lucros pelo grau de concentração monopolista da economia; e a tese keynesiana da centralidade da taxa de investimento e das diferentes propensões à poupança por parte de trabalhadores e capitalistas para a determinação da repartição funcional (Kaldor, 1955; Dünhaupt, 2013).

Durante boa parte do século XX, porém, o debate em torno desta questão foi relegado para um lugar relativamente secundário. Para isso terá contribuído principalmente o facto de entre a segunda metade do século XIX e meados do século XX, em economias como a norte-americana e a inglesa (para as quais existiam dados de contabilidade nacional que suportassem a análise), as partes dos salários e dos lucros no rendimento nacional terem-se destacado por uma notável estabilidade ao longo do tempo. Esta estabilidade empírica era de tal ordem que levou a que a constância das partes das remunerações dos diversos fatores produtivos no rendimento nacional fosse apelidada por Paul Samuelson, na sexta edição norte-americana do manual *Economia*, de "lei de Bowley"[2] e a que fosse incluída por Kaldor na sua famosa lista de factos estilizados do crescimento económico publicada em inícios da década de 1960 (Kaldor, 1961; Krämer, 2011). Certamente, uma tão notável estabilidade empírica durante um tão longo período de tempo não terá deixado de contribuir para que se generalizasse a ideia que pouco haveria a analisar ou explicar no que à repartição funcional diz respeito.

Contudo, esta estabilidade viria a revelar-se mais contingente do que a designação de "lei" poderia fazer supor, sendo substituída, nas décadas posteriores a 1970, por uma tendência generalizada de declínio da parte dos salários no rendimento na grande maioria das economias avançadas (Hein, 2014). Esta evolução nas décadas mais recentes veio então estimular a emergência de uma nova vaga de análise empírica e produção teórica em torno da repartição funcional do rendimento, com destaque para os trabalhos contemporâneos de

[1] Estas expressões designam regimes macreconómicos em que a procura agregada e o crescimento económico são positivamente influenciadas por, respetivamente, alterações da repartição do rendimento em favor dos salários (*wage-led*) ou em favor dos lucros (*profit-led*).

[2] Designação com que Samuelson pretendia homenagear o economista e estatístico inglês Arthur Bowley, o qual, já na década de 1920, assinalara a estabilidade da repartição funcional do rendimento (Krämer, 2011).

inspiração pós-keynesiana. As principais hipóteses explicativas avançadas e empiricamente investigadas neste contexto têm apontado principalmente para fatores determinantes de caráter estrutural, como a financeirização, a mudança tecnológica, a globalização e o *off-shoring* da produção, a liberalização dos mercados de trabalho e outras políticas de cariz neoliberal ou a transformação da estrutura setorial da economia (Stockhammer et al, 2008; Dünhaupt, 2013; Hein, 2014; Onaran e Galanis, 2014; Blecker, 2016; Onaran e Guschanski, 2018).

Em Portugal, o interesse pela questão da repartição funcional do rendimento registou um primeiro pico na década de 1960, incluindo trabalhos como os de Murteira (1963), Carvalho e Moura (1964), Carvalho (1969) ou Cruzeiro e Borrego (1966), que procuraram chegar às primeiras conclusões sobre este tema a partir de dados que eram então ainda escassos e fragmentários. Mais tarde, Silva (1984: 271) procede a uma atualização deste debate tendo já em conta as dinâmicas de evolução do período revolucionário e dos anos que se lhe seguiram e assinalando desde logo a tendência para a redução gradual da parte dos salários no rendimento ao longo da década de 1970 e início da década de 1980. Depois disso, porém, os trabalhos sobre este tema parecem tornar-se escassos se não mesmo inexistentes durante largos anos, não voltando a registar-se um novo pico de interesse até muito mais recentemente, com o aparecimento de trabalhos como os de Oliveira (2013), Barradas e Lagoa (2015, 2017), Barradas (2019) e Lopes et al. (2019).

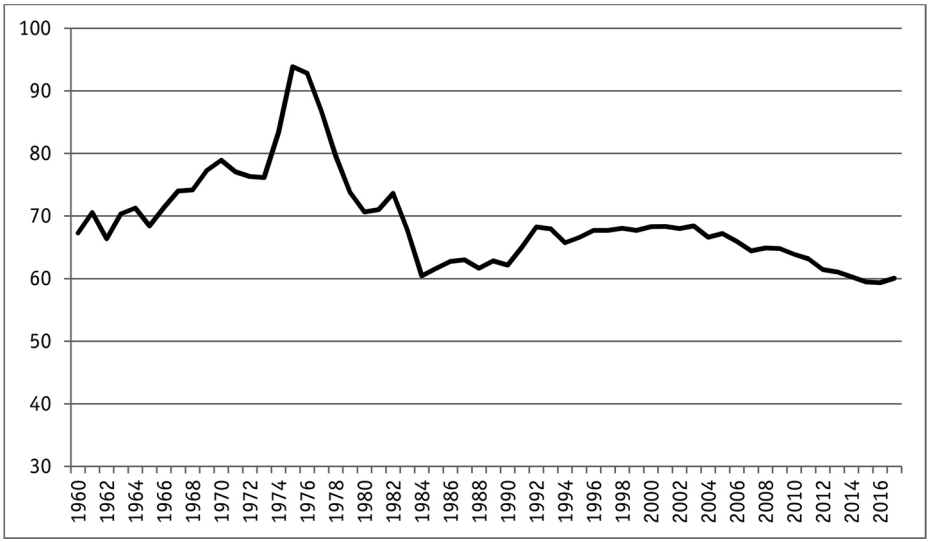
3. A REPARTIÇÃO FUNCIONAL DO RENDIMENTO EM PORTUGAL: PRINCIPAIS TENDÊNCIAS

A análise da evolução da repartição funcional em Portugal que aqui propomos inicia-se em 1960, ano tradicionalmente associado ao início da industrialização tardia da economia portuguesa e que é também o ano inicial de referência para os dois estudos fundamentais sobre a economia portuguesa da autoria de Lopes (1999) e Reis (2018).[3] Para representar a repartição funcional, optamos por recorrer à variável "percentagem ajustada das remunerações no PIB a custo de fatores", apresentada, para o período entre 1960 e 2017, na Figura 1.[4]

[3] 1960 é também o ano inicial da maioria das séries disponibilizadas pela principal fonte a que recorremos – a base de dados macroeconómica da Comissão Europeia, AMECO – ainda que outras fontes, nomeadamente as Séries Longas do Banco de Portugal, disponibilizem dados do PIB na ótica do rendimento um pouco anteriores (com inicio em 1953).

[4] Trata-se da parte salarial *ajustada* ("*adjusted wage share*"), no sentido em que, para além das remunerações dos trabalhadores dependentes, também uma parte dos rendimentos dos trabalhadores independentes (os chamados "rendimentos mistos") é considerada para efeitos de cálculo da parte dos salários no rendimento, de modo a representar mais fielmente a evolução do conjunto dos rendimentos do trabalho. Por outro lado, opta-se pela utilização da série a custo de fatores, i.e. não considerando os impostos líquidos sobre a produção, de modo a que a soma dos rendimentos do trabalho e do capital totalize 100%. A fonte dos dados é a base de dados macroeconómica da Comissão Europeia, AMECO.

Figura 1: Remunerações em percentagem ajustada do PIBcf, Portugal, 1960-2017



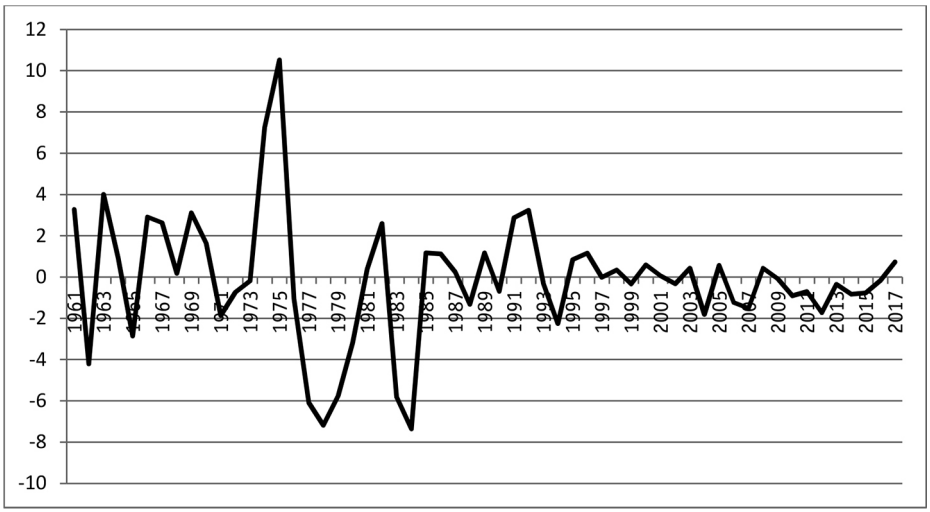
Fonte: AMECO.

Os aspetos mais salientes que resultam da observação desta figura incluem:

a tendência crescente, ainda que irregular, da parte dos salários ao longo da década de 1960 e primeira metade da década de 1970;
o forte aumento registado em 1974 e 1975, anos em que os salários chegam a representar mais de 90% do rendimento a custo de fatores;
as fortes quebras registadas entre 1976 e 1980 e entre 1982 e 1984;
a recuperação gradual mas efetiva entre meados da década de 1980 e o início dos anos 2000; e
a quebra muito significativa registada na última década e meia, com especial intensidade no período da crise de 2009 em diante.

Por sua vez, a observação da variação anual desta mesma variável (Figura 2) permite concluir que a intensidade das flutuações da parte dos salários no PIB tem vindo a reduzir-se ao longo do tempo: o período até meados da década de 1990 caracteriza-se por uma muito acentuada volatilidade, especialmente na década de 1970, enquanto que da década de 1990 em diante entramos num período de maior estabilidade, com variações anuais muito menos acentuadas.

Figura 2: Variação anual em pontos percentuais das remunerações em percentagem ajustada do PIBcf, Portugal, 1961-2017



Fonte: Cálculos do autor com base em dados da AMECO.

Os aspetos mais salientes referidos nos parágrafos anteriores podem ser relacionados com diversos elementos conhecidos da história portuguesa contemporânea. A tendência crescente ao longo da década de 1960 pode ser relacionada, seguindo Reis (2018), com a necessidade então sentida de aumentar a base salarial como forma de alimentar a procura e evitar o colapso do processo incipiente e relativamente tardio de crescimento e industrialização. Por sua vez, o forte aumento da parcela dos salários em 1974 e 1975 está diretamente relacionado com o contexto pós-revolucionário, com o processo de democratização da economia que este permitiu e, em particular, com a introdução de elementos como o salário mínimo nacional, os 14 meses de remuneração, as carreiras salariais (algumas das quais com progressão automática), a remuneração do trabalho extraordinário e a introdução de remunerações suplementares, a par das nacionalizações e da participação de trabalhadores nos órgãos de gestão de muitas empresas – desenvolvimentos que concorreram no sentido da alteração da relação de forças em favor dos trabalhadores (Varela, 2014).

Em contrapartida, nos períodos de forte redução relativa da componente salarial que se seguiram, no final da década de 1970 e inicio da década de 1980, os fortes recuos verificados tiveram principalmente lugar não por via de retrocessos institucionais ou reduções nominais dos salários, mas através de reduções dos salários reais devido a níveis de inflação bastante superiores aos aumentos nominais dos salários. Isso foi possível devido à conjugação dos níveis de inflação muito elevados registados em Portugal nesta época com a relativa rigidez nominal dos salários, em vários anos imposta politicamente através de tetos salariais. Em 1977, por exemplo, o governo impôs um teto salarial de 15%, tendo a inflação atingido 27% (CGTP-IN, 2008).

Mais recentemente, assistimos por um lado a um período de crescimento significativo da parte salarial entre 1990 e 1993, anos que correspondem à fase final de um ciclo de crescimento importante, e, de há cerca de uma década e meia para cá, à consolidação de uma tendência mais longa de decréscimo da parte dos salários, num período caracterizado pela participação de Portugal na moeda única e pela consolidação de um padrão de baixo crescimento alternado com recessão, baixa inflação, desemprego relativamente elevado e forte endividamento externo. Essa tendência só haveria de começar a ser invertida em 2017, no contexto da recente retoma económica, altura em que a parte dos salários no rendimento retomou uma trajetória de limitado crescimento.

4. **DETERMINANTES CONJUNTURAIS DA EVOLUÇÃO DA REPARTIÇÃO FUNCIONAL, 1960-2017**

A natureza diversa dos processos politico-económicos concretos que acabamos de referir, ainda que de forma muito resumida, tem como consequência que a evolução da repartição funcional do rendimento não apresente uma relação simples com a conjuntura macroeconómica ao longo das seis décadas do período em análise. A fim de verificar isso mesmo e contribuir para um melhor conhecimento acerca dos determinantes conjunturais da repartição funcional do rendimento na economia portuguesa, esta secção procede a um conjunto de análises bivariadas e multivariadas da evolução temporal da parte ajustada dos salários no PIBcf a par da da taxa de crescimento real do PIB, taxa de desemprego e taxa de inflação.

Especificamente, a variável dependente considerada é a variação anual da parte ajustada dos salários no PIBcf, i.e., em quantos pontos percentuais esta aumenta ou diminui de um ano para o outro. Isso relaciona-se com a ideia que a conjuntura macroeconómica não determina diretamente o *nível* da parte dos salários no rendimento mas a sua *evolução* relativamente ao período anterior, pressionando-a em alta ou em baixa – uma vez que os salários não são determinados *ex nihilo* a cada ano, antes evoluindo a partir do seu nível do ano anterior.

Por sua vez, a escolha das variáveis explicativas de tipo conjuntural consideradas (taxa de crescimento real do PIB, taxa de inflação, taxa de desemprego) relaciona-se com as seguintes hipóteses:

(i) em presença de rigidez real dos salários, a parte dos salários no rendimento é tendencialmente contracíclica, isto é, a correlação entre a variação da parte dos salários no rendimento e a taxa de crescimento real do PIB é negativa;
(ii) em face de rigidez nominal dos salários, a parte dos salários no rendimento tende a estar negativamente associada à inflação, isto é, a correlação entre a variação da parte dos salários no rendimento e a taxa de inflação é negativa;
(iii) em virtude do efeito disciplinador do desemprego sobre a força de trabalho, a parte dos salários no rendimento tende a estar negativamente associada à taxa de desemprego, isto é, a correlação entre a variação da parte dos salários no rendimento e a taxa de desemprego é negativa.

Analisando a associação estatística entre a parte ajustada dos salários no rendimento e cada uma destas variáveis macroeconómicas para a totalidade do período 1961-2017, verificamos, na Tabela 1, que o sentido das correlações é efetivamente tal como previsto nas hipóteses acima enunciadas. Porém, tanto a intensidade como a significância estatística das associações são diminutas: a correlação negativa com a taxa de desemprego é a única estatisticamente significativa a $\alpha = 0{,}05$ e mesmo para esta a intensidade da associação é relativamente baixa ($r = -0{,}335$).

Tabela 1: Correlações bivariadas entre a variação anual das remunerações em percentagem ajustada do PIBcf, taxa de inflação, taxa de desemprego e taxa de crescimento real do PIB, Portugal, 1961-2017

		Taxa de inflação	Taxa de desemprego	Taxa de crescimento real do PIB
Variação Anual (parte dos salários)	Pearson correlation	-0.193	-.335*	-0.226
	Signif. (2-tailed)	0.15	0.011	0.091
	N	57	57	57

Nota: * indica correlação significativa a 0.05 (2-tailed).
Fonte: Cálculos do autor com base em dados da AMECO e INE.

Como seria de esperar em vista disto mesmo, a associação multivariada entre a variável dependente e estas três variáveis independentes em termos de regressão linear múltipla é também bastante fraca (Tabela 2). Num modelo de regressão linear múltipla com a seguinte forma:

$$\Delta(ws_t - ws_{t-1}) = \beta_0 + \beta_1 g_t + \beta_2 u_t + \beta_3 \pi_t + e_t,$$

em que $\Delta(ws_t - ws_{t-1})$ = Variação Anual (parte dos salários), ws_t = parte ajustada das remunerações no PIBcf; g_t = taxa de crescimento real do PIB; u_t = taxa de desemprego e π_t = taxa de inflação, as três variáveis independentes explicam conjuntamente apenas cerca de 42% da variância total da variável independente (R^2) no período em análise globalmente considerado, se assumirmos um modelo invariante ao longo do tempo.

Tabela 2: Resultados da regressão linear múltipla entre a variação anual das remunerações em percentagem ajustada do PIBcf, taxa de inflação, taxa de desemprego e taxa de crescimento real do PIB, Portugal, 1961-2017

Resumo do modelo				
Modelo	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.650	0.423	0.39	2.37792

Coeficientes						
Modelo		*Unstandardized Coefficients*		*Standardized Coefficients*	t	Signif.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constante)	6.657	1.138		5.85	0
	Taxa desemprego	-0.615	0.11	-0.717	-5.608	0
	Taxa inflação	-0.087	0.04	-0.228	-2.164	0.035
	Taxa crescimento real PIB	-0.549	0.114	-0.612	-4.808	0

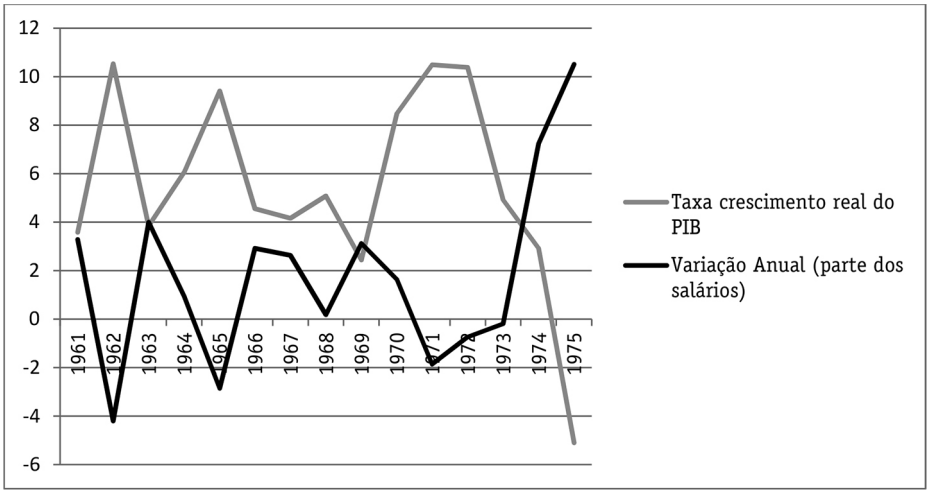
Notas: Variável dependente: variação anual, parte dos salários. Predictors: taxa crescimento real PIB, taxa de inflação, taxa desemprego.

Porém, estas associações estatísticas relativamente débeis para o período como um todo ocultam algumas relações muito fortes e significativas em diferentes subperíodos. Isto torna-se claro quando analisamos separadamente três subperíodos distintos: 1960-1975; 1976-1996; e 1997-2017.

a) 1960-1975

O período 1960-1975 caracteriza-se por uma muito forte associação negativa entre a evolução da parte dos salários no rendimento e a taxa de crescimento real do PIB. Esta associação negativa forte e altamente significativa é claramente identificável através da simples observação da evolução das duas variáveis na Figura 2. Pode ser interpretada como traduzindo um nível muito elevado de rigidez salarial real: a configuração institucional do mercado de trabalho e o equilíbrio de forças nas relações laborais é de tal forma que os salários têm muito pouca capacidade de se apropriar dos ganhos de produtividade, ainda que, em contrapartida, sejam também relativamente imunes às consequências negativas dos períodos de menor crescimento.

Figura 3: Variação anual das remunerações em percentagem ajustada do PIBcf e taxa de crescimento real do PIB, Portugal, 1961-1975



Estatisticamente, esta associação reflete-se numa correlação bivariada entre a variação da parte dos salários e a taxa de crescimento real no período em questão de -0,905, significativa a $\alpha = 0{,}01$ (Tabela 3). Já a taxa de inflação e a taxa de desemprego exibem associações com a parte dos salários não significativas, refletindo a sua relativa irrelevância como determinantes da repartição funcional neste período.

Tabela 3: Correlações bivariadas entre a variação anual das remunerações em percentagem ajustada do PIBcf, taxa de inflação, taxa de desemprego e taxa de crescimento real do PIB, Portugal, 1961-1975

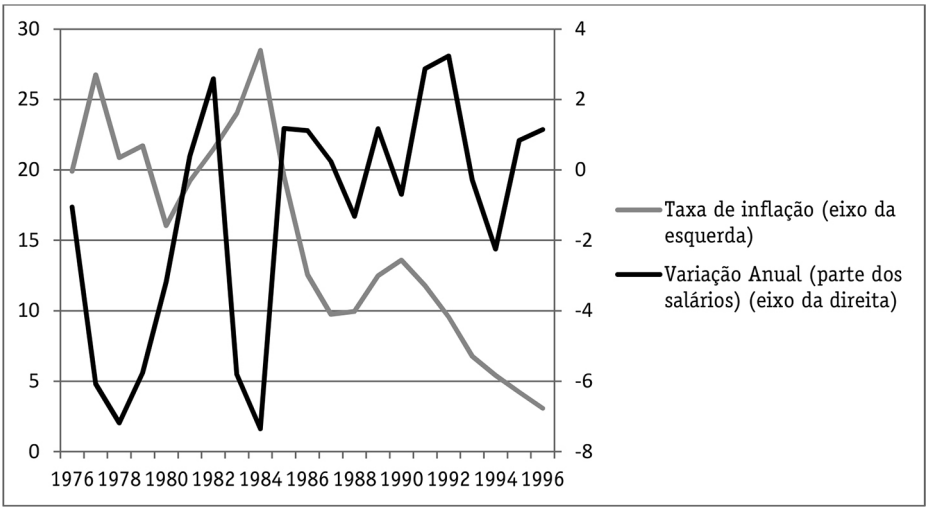
		Taxa de inflação	Taxa de desemprego	Taxa de crescimento real do PIB
Variação Anual (parte dos salários)	Pearson correlation	.493	.376	-.905**
	Signif. (2-tailed)	.062	.167	.000
	N	15	15	15

Nota: * (**) indica correlação significativa a 0.05 (0.01), 2-tailed.

b) 1976-1996

No período 1976-1996, a associação negativa entre a variação da parte dos salários e a taxa de crescimento real do PIB desaparece completamente, enquanto outra variável conjuntural emerge como determinante fundamental da evolução da parte dos salários: a taxa de inflação. Neste período, a evolução da parte dos salários no rendimento está forte e negativamente associada com a evolução do nível dos preços, refletindo a conjugação de rigidez salarial nominal com níveis historicamente elevados de inflação. Por outras palavras, a regulação da repartição funcional é neste período determinada essencialmente por via da inflação, que assume um papel central na erosão da parte dos salários no rendimento (Figura 4). Este mecanismo mostrou-se especialmente eficaz no final da década de 1970 e início de década de 1980, período em que a inflação atingiu níveis historicamente elevados em Portugal.

Figura 4: Variação anual das remunerações em percentagem ajustada do PIBcf e taxa de inflação, Portugal, 1976-1996



A análise das correlações bivariadas e respetiva significância estatística, na Tabela 4, comprova estas mesmas conclusões: repare-se na associação fortemente negativa (r = -0,618) e estatisticamente significativa (*p-value*: 0,003) da taxa de inflação com a variação da parte dos salários entre 1976 e 1996, ao mesmo tempo que a taxa de crescimento real do PIB deixa de ter qualquer relação relevante.

Tabela 4: Correlações bivariadas entre a variação anual das remunerações em percentagem ajustada do PIBcf, taxa de inflação, taxa de desemprego e taxa de crescimento real do PIB, Portugal, 1976-1996

		Taxa de inflação	Taxa de desemprego	Taxa de crescimento real do PIB
Variação Anual (parte dos salários)	Pearson correlation	-.618**	-.414	-.060
	Sig. (2-tailed)	.003	.062	.796
	N	21	21	21

Nota: * (**) indica correlação significativa a 0.05 (0.01), 2-tailed.

c) 1997-2017

No último dos subperíodos considerados (1997-2017), a taxa de inflação e a taxa de crescimento real do PIB tornam-se relativamente irrelevantes como determinantes conjunturais, passando a exibir associações estatísticas fracas e não significativas com a evolução da parte dos salários, enquanto que a taxa de desemprego assume-se como determinante central, com uma correlação fortemente negativa com essa variável (r=-0,516, *p-value*=0,017) (Figura 5 e Tabela 5).

Figura 5: Variação anual das remunerações em percentagem ajustada do PIBcf e taxa de desemprego, Portugal, 1997-2017

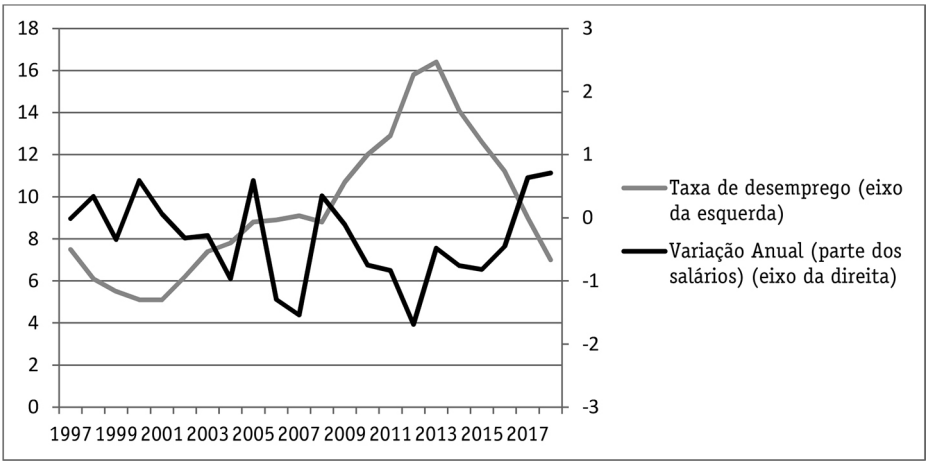


Tabela 5: Correlações bivariadas entre a variação anual das remunerações em percentagem ajustada do PIBcf, taxa de inflação, taxa de desemprego e taxa de crescimento real do PIB, Portugal, 1997-2017

		Taxa de inflação	Taxa de desemprego	Taxa de crescimento real do PIB
Variação Anual (parte dos salários)	Pearson correlation	.023	-.516*	.384
	Signif. (2-tailed)	.920	.017	.086
	N	21	21	21

Nota: * (**) indica correlação significativa a 0.05 (0.01), 2-tailed.

Estes resultados apoiam a hipótese de que, neste último período, a regulação da repartição funcional do rendimento é fundamentalmente levada a cabo através de mecanismos relacionados com a economia política do desemprego enquanto mecanismo disciplinador, como aliás se verificou com especial intensidade no período da crise de 2009 em diante. Repare-se, entretanto, que este padrão tem já uma natureza essencialmente procíclica (menos desemprego → aumento da parte dos salários no rendimento), em claro contraste com a natureza fortemente contracíclica do regime de regulação atrás identificado para o período 1960-1975.

d) Quebras de estrutura

A fim de testar adicionalmente a hipótese de uma transição entre sucessivos regimes de regulação da repartição funcional na economia portuguesa no período em análise, sujeitámos o modelo referido no início desta secção a um conjunto de testes de estabilidade estrutural. O modelo de regressão linear já referido no inicio desta secção assume a forma:

$$\Delta(ws_t - ws_{t-1}) = \beta_0 + \beta_1 g_t + \beta_2 u_t + \beta_3 \pi_t + e_t,$$

com ws_t = parte ajustada das remunerações no PIBcf; g_t = taxa de crescimento real do PIB; u_t = taxa de desemprego e π_t = taxa de inflação.

O teste de estabilidade utilizado é o teste de Chow para quebras de estrutura, que permite testar a hipótese nula do verdadeiro modelo de regressão linear subjacente aos dados ser invariante nos diversos subperíodos (i.e., H_0: ausência de quebra de estrutura).

Aplicando este teste a possíveis quebras de estrutura em 1976 e 1997, verificamos, na Tabela 6, que os resultados permitem rejeitar inequivocamente a hipótese nula de estabilidade estrutural em 1976 (*p-value* inferior a 0,01). Em contrapartida,o teste de Chow não permite rejeitar a hipótese nula de ausência de quebra de estrutura em 1997 (o *p-value* é de cerca de 0,07).

Tabela 6: Testes de Chow à existência de quebras de estrutura em 1975 e 1997 no modelo de regressão linear considerado

Ano de possível quebra de estrutura	Estatística de teste de Chow (F)	Valor crítico, $\alpha = 0{,}05$ (F)	Valor crítico, $\alpha = 0{,}01$ (F)	*p-value*	Conclusão
1976	7,37	2,54	3,74	<0,01	H0 rejeitada**
1997	2,39	2,54	3,74	~0,07	H0 não rejeitada

Em nosso entender, porém, a ausência de fundamentação estatística inequívoca à hipótese de quebra de estrutura em 1997 não deve ser interpretada como refletindo o facto dos períodos anterior e posterior a esse ano não serem suficientemente distintos em termos estruturais, mas antes como uma consequência da transição entre os dois regimes de regulação ocorrer ao longo de um período relativamente prolongado e não de um ano para o outro em 1997. Isso mesmo é comprovado pelo facto da aplicação do mesmo teste de Chow à hipótese de estabilidade estrutural entre os períodos 1976-1990 e 2001-2017 (i.e., admitindo que a década de 1990 corresponde a um período de transição, não devendo ser incluída em nenhum dos subperíodos anterior ou posterior) levar-nos já a rejeitar a hipótese nula do verdadeiro processo implícito ser o mesmo para um nível de significância $\alpha = 0{,}05$ (o *p-value* é cerca de 0,02).

5. **CONCLUSÕES**

Os resultados apresentados na secção anterior apoiam a ideia que a evolução da repartição funcional do rendimento na economia portuguesa pode ser dividida em três períodos claramente distintos, correspondentes a três regimes diferentes de regulação dessa mesma repartição funcional:

- um primeiro período, entre 1960 e a instauração da democracia, em que a parte dos salários no rendimento apresenta características muito fortemente contracíclicas, possivelmente atribuíveis à forte rigidez real dos salários, nomeadamente em resultado do apertado controlo político e corporativo no final da ditadura;
- um segundo período, entre 1976 e a década de 1990, em que prevalecem mecanismos de regulação da repartição salarial através da inflação, por sua vez atribuíveis à conjugação entre rigidez salarial nominal e níveis historicamente elevados de variação média dos preços; e
- um terceiro período, correspondente às décadas mais recentes, em que o mecanismo fundamental de regulação da repartição funcional do rendimento é o desemprego, passando a regulação da repartição funcional do rendimento a assumir características procíclicas.

Embora a delimitação precisa dos momentos de transição entre estes três regimes seja discutível (especialmente entre o segundo e o terceiro, como vimos em cima), as análises estatisticas atrás realizadas mostram diferenças muito claras em termos da intensidade e significância das relações entre a variável dependente e as três variáveis independentes em cada um dos três subperíodos.

Estes resultados apoiam assim a hipótese de que as variáveis macroeconómicas conjunturais são determinantes próximas relevantes da evolução da repartição funcional do rendimento, bem como a hipótese de que, na economia portuguesa, as últimas seis décadas caracterizam-se pela sucessão no tempo de diferentes regimes de regulação dessa mesma repartição funcional, dependentes do contexto institucional e macroeconómico vigente em cada momento. Em cada um destes regimes, prevalecem sucessivamente a regulação da repartição funcional pelo crescimento económico (de forma contracíclica), pela inflação e pelo desemprego (de forma procíclica).

Estas conclusões são consentâneas com as alcançadas recentemente noutros contextos: Botelho (2018), por exemplo, identifica igualmente na economia norte-americana uma transição de um comportamento contracíclico para procíclico da parte dos salários no rendimento nas últimas três décadas. Assinale-se, finalmente, que estes resultados são logicamente consistentes com a hipótese da repartição funcional ser fortemente influenciada por fatores estruturais como as tendências para a liberalização e flexibilização do mercado de trabalho enquanto causas profundas, na medida em que estas tendências constituem uma boa hipótese explicativa da transição de um regime contracíclico para um regime procíclico de regulação da parte dos salários no rendimento.

REFERÊNCIAS

Atkinson, A. (2009) Factor shares: The principal problem of political economy? *Oxford Review of Economic Policy*, 25(1), 3-16.

Barradas, R. (2019) Financialization and neoliberalism and the fall in the labor share: A panel data econometric analysis for the European Union countries. *Review of Radical Political Economics*, 1-35.

Barradas, R.; Lagoa, S. (2017) Functional income distribution in Portugal: The role of financialisation and other related determinants. *Society & Economy*, 39(2), 183-212.

Blecker, R. (2016) Wage-led versus profit-led demand regimes: the long and the short of it. *Review of Keynesian Economics*, 4(4), 373-390.

Botelho, V. (2018) The structural shift in the cyclicality of the labor income share for the United States, mimeo, Duke University, disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/557c/e2b57e59ebbf032fcf1b6c1f817d740ab2de.pdf [consultado em 15/12/2019].

Carvalho, O. (1969) Aspectos da repartição do rendimento em Portugal: Análise no período dos I e II Planos de Fomento. *Análise Social*, 7(27/28), 584-631.

Carvalho, O. Moura, J. (1964) A repartição do rendimento em Portugal Continental. *Análise Social*, 2(7/8), 720-746.

Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses–Intersindical (CGTP-IN) (2008) *As desigualdades em Portugal*, Documento de Apoio ao X Congresso da CGTP-IN, disponível em : http://www.cgtp.pt/congressos/xicongresso/index.php%3Foption=com_content&task=view&id=66&Itemid=189 [consultado em 25/06/2019].

Cruzeiro e Borrego (1966) Estrutura e tendências da repartição funcional do rendimento português. *Análise Social*, 4(15), 421-483.

Dünhaupt, P. (2013) Determinants of functional income distribution: Theory and empirical evidence, Global Labour University Working Paper 18, International Labour Office, Geneva.

Hein, E. (2014) *Distribution and Growth after Keynes: A Post-Keynesian Guide*, Cheltenham, Edward Elgar.

Kaldor, N. (1961) Capital accumulation and economic growth, in Hague D.C. (eds) *The Theory of Capital*, London, Palgrave Macmillan.

Krämer,H. (2011) Bowley's Law: The diffusion of an empirical supposition into economic theory. *Cahiers d'*économie *Politique/Papers in Political Economy,* 2011/2 (61), 19-49.

Lopes, J. (1999) *A economia Portuguesa desde 1960*, Lisboa, Gradiva.

Lopes, J.; Coelho, J.; Escária, V. (2019) *Labour productivity, wages and the functional distribution of income in Portugal: A sectoral approach*, Working Paper REM 2019/91, ISEG - Lisbon School of Economics and Management, REM, Universidade de Lisboa.

Murteira, M. (1963) Aspectos recentes da repartição do rendimento em Portugal. *Análise Social*, 1(3), 402-422.

Oliveira, A. (2013) O aumento da quota salarial em Portugal: Que efeitos? Dissertação de Mestrado em Economia, Instituto Superior de Economia e Gestão.

Onaran, O.; Galanis, G. (2014) Income distribution and growth: A global model. *Environment and Planning*, 46, 2489-2513.

Onaran, O.; Guschanski, A. (2018) The causes of falling wage share: sectoral and firm level evidence from developed and developing countries: What have we learned?, *Greenwich Papers in Political Economy* 19373, University of Greenwich , Greenwich Political Economy Research Centre.

Piketty, T. (2014) *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Reis, J. (2018) *A economia Portuguesa: Formas de Economia Política numa Periferia Persistente (1960-2017)*, Coimbra, Almedina.

Ricardo, D. (2001) [1817] *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Kitchener, Batoche Books.

Sandmo, A. (2015) The principal problem in political economy: Income distribution in the history of economic thought, in Atkinson, A.; Bourguigon, F. (eds.), *Handbook of income distribution*, 2A, Amsterdam, Elsevier, North-Holland, 3-65.

Silva, M. (1984) A repartição do rendimento em Portugal no pós Abril 74: Tópicos para um debate. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 15/16/17, 269-279.

Stockhammer, E.; Onaran, O.; Ederer, S. (2008) Functional income distribution and aggregate demand in the Euro area. *Cambridge Journal of Economics*, 33(1), 139–159.

Varela, R. (2014) Ruptura e pacto social em Portugal (1974-2012). *História & Perspectivas*, 26(49), 335-368.

João Maia
Universidade de Coimbra, CEIS20
joamaia@hotmail.com
orcid.org/0000-0002-5392-9636

DOI: https://doi.org/10.14195/2183-203X_50_7

Economia da Saúde, Inovação e Desigualdades Globais

World Health Economy, Innovation and Inequality

João Maia

Received for publication: July 1, 2019
Revision accepted for publication: January 28, 2020

ABSTRACT
The world health economy reflects the strong investment in research and development (R&D) that has been made in developed countries. However, this is a reality that is not reflected in the developing countries, the countries of the sociological South. These countries are even faced with other health problems. This article shows an overview of the dominant rationalities in the health economy, on a global scale, highlighting the discrepancies that are occurring in reference indicators. The final considerations discuss the feasibility and effectiveness that the social movements that act in this field should obtain for the development of democratic biopolitics that responds to everyone's needs.
Keywords: Health; innovation; inequalities; biopolitics.

JEL Classification: I14: O32; O34; O35.

RESUMO
A economia global da saúde reflete o forte investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) que tem sido realizado nos países desenvolvidos. No entanto, trata-se de uma realidade que não se reflete nos países em desenvolvimento, os países do Sul sociológico. Estes países inclusivamente debatem-se com outro tipo de problemáticas na área da saúde. Este artigo mostra uma panorâmica das lógicas dominantes na economia da saúde, à escala global, evidenciando as discrepâncias que se estão a originar em indicadores de referência. As considerações finais apontam como determinantes, para a correção das assimetrias, o nível de exequibilidade e de efetividade que os movimentos sociais que atuam neste campo possam vir a obter para o desenvolvimento de uma biopolítica democrática que corresponda às necessidades de todos.
Palavras-chave: Economia da saúde; inovação; desigualdades; biopolítica.

1. **INTRODUÇÃO**

No contexto da atual globalização têm vindo a ser constatadas a existência e a persistência de grandes assimetrias nos indicadores de saúde a nível global (UNFPA, 2016; Barata, 2003). Com efeito, as apostas e as lógicas de financiamento da investigação biomédica estão longe de se dirigirem às necessidades de todos (Schuklenk e Bello, 2006). No quadro do domínio da tecnociência, podemos verificar como determinadas regiões do globo apresentam realidades confrangedoras na área da saúde, nomeadamente na ligação desta à investigação científica e à indústria (UNESCO, 2014). As desigualdades existentes no âmbito das relações de poder nas relações internacionais, tanto em matéria económica como em matéria política, explicam em grande parte estas realidades (Santos B.S., 2001). Os fenómenos da biopirataria e do bioimperialismo agravam ainda mais esta problemática ao excluírem as populações e as comunidades dos seus próprios saberes medicinais (Caulfield e Von Tigerstrom, 2006; Santos B.S. et al., 2004; Santos L.G., 2004; Shiva, 2004). No entanto, começa-se a verificar o surgimento de movimentos de natureza emancipatória que atuando sobre as redes de informação e de comunicação tentam efetivar o direito à saúde para todos numa perspetiva ecossocial (Spenillo, 2015).

Neste sentido, este artigo tem como objetivo mostrar uma panorâmica das lógicas dominantes na economia da saúde, à escala global, incluindo em questões como o investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) e em base do conhecimento no quadro dos países da OCDE, países maioritariamente pertencentes ao Norte sociológico ou aos países chamados desenvolvidos. Neste contexto, também iremos observar de forma próxima as problemáticas com que se deparam os países do Sul sociológico e as discrepâncias que se estão a originar nos indicadores da esperança de vida à nascença entre diferentes regiões do globo. Os termos Norte e Sul não são aplicados no sentido geográfico, já que excluiríamos, do Norte, países centrais como a Austrália e a Nova Zelândia, mas sim no sentido sociológico dadas as clivagens, a vários níveis, que em grande medida se originaram com os processos de industrialização (Barata, 2003) associados aos processos de dominação política ligados ao colonialismo e ao imperialismo no quadro da hegemonia ocidental no mundo.

Por fim, na abordagem à atuação dos movimentos sociais, que no contexto das comunidades locais tentam implementar lógicas contra-hegemónicas na área da saúde, serão expostos os desafios que estes movimentos enfrentam para a persecução dos seus objetivos em termos do desenvolvimento de uma biopolítica democrática que corresponda à satisfação das necessidades de todos em matéria de saúde.

2. **APOSTAS E LÓGICAS DE FINANCIAMENTO DA INVESTIGAÇÃO BIOMÉDICA**

Na atualidade, as lógicas de financiamento da investigação biomédica e da bioética, em particular, assentam largamente no investimento da indústria farmacêutica, de organizações governamentais, como o US National Institutes of Health, ou mesmo de fundos privados para a saúde que atuam em diferentes países. Tais organismos obedecem a uma rede de relações que propaga e promove interesses hegemónicos, incluindo na produção do conhecimento e no desenvolvimento da tecnologia. Estes financiadores estão mais preocupados

com as questões de investimento no hi-tech da saúde, como por exemplo nas novas redes de informação e de comunicação, do que propriamente com as necessidades das populações carenciadas, incluindo das populações dos países em desenvolvimento ou dos países do Sul sociológico. Nesta medida, não há muita investigação na área da bioética em relação a este tipo de questões. Lembre-se, inclusivamente, em relação às prioridades referidas, que em muitos países do Sul sociológico o acesso à internet, por parte da generalidade das populações, é muito diminuto ou mesmo nulo. Por outro lado, na investigação científica existe uma grande dificuldade dos jovens investigadores, que se debruçam sobre as problemáticas do Sul, para publicarem dado que as grandes revistas da especialidade têm uma orientação etnocêntrica e também por falta de financiamento aos seus trabalhos (Schuklenk e Bello, 2006).

Neste sentido, um caminho que possa efetivar a implementação e a generalização de uma investigação biomédica que esteja dirigida às necessidades de todos ainda é longo dado que o quadro dominante, na área da saúde, está assente em forças de mercado de grande poder e sem grande sensibilidade para as questões sociais. Para isto muito contribui o fenómeno denominado como tecnociência. O termo "tecnociência" num sentido mais lato pode ser entendido como a imbricação mútua que existe entre o desenvolvimento da ciência e o desenvolvimento da tecnologia. No entanto, no atual quadro da globalização neoliberal, em que os problemas relevantes para o conhecimento são estabelecidos em função dos interesses e prioridades vigentes nos países do Norte sociológico e em que a orientação prioritária do investimento em ciência e tecnologia é feita em função desses problemas, o termo tecnociência pode ser aplicado num sentido mais estrito para indicar a organização da investigação científica em função das necessidades económicas e do desenvolvimento tecnológico. Para se ter uma noção da importância dada a esta perspetiva de desenvolvimento, no âmbito do sistema mundial, podemos analisar dados estatísticos sobre o investimento nesta área. Nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), organização cujos membros são quase exclusivamente pertencentes ao Norte apresentando níveis de desenvolvimento assinaláveis, os números da despesa realizada em "investigação e desenvolvimento" (I&D) têm sido significativos nomeadamente no aumento que sofreram na viragem para este século. A despesa em I&D é um indicador do esforço dos governos e do setor privado para obter vantagens competitivas em ciência e tecnologia. Em 2001 a média do rácio de despesa em investigação e desenvolvimento nos países da OCDE era de 2,3% comparativamente ao PIB (Produto Interno Bruto). Durante a segunda metade dos anos noventa, a despesa, nesta área, cresceu rapidamente em países como a Islândia, Grécia, México e Turquia ao terem todos rácios anuais de crescimento da despesa em I&D superiores a 12%. Nos Estados Unidos da América, a despesa, por esta altura, também era bem significativa em investigação e desenvolvimento em paralelo com um crescimento rápido do PIB nacional. Países como a Islândia, o Japão, a Finlândia e a Suécia caracterizavam-se mesmo por terem rácios de despesa em I&D superiores a 3% do PIB (OECD, 2005: 116).

Também o indicador de investimento em conhecimento é relevante para esta análise. Este indicador compara entre países membros da OCDE o investimento realizado em "base de conhecimento" que é suposto trazer retornos económicos no futuro ao país e à sociedade em causa. O investimento em conhecimento é definido pela soma da despesa em I&D, em ensino superior (público e privado) e em software. Esta soma é depois dividida pelo PIB de cada país para produzir um indicador comparável entre os países. Neste sentido, muitos

países da OCDE aumentaram o seu investimento em base de conhecimento. Durante os anos noventa aumentou anualmente mais de 7,5% na Dinamarca, Finlândia, Irlanda e Suécia. Mesmo os países que tinham indicadores baixos de investimento em conhecimento fizeram, por esta altura, esforços significativos no seu aumento como foram os casos da Grécia, Irlanda e Portugal no sentido de tentarem acompanhar economias baseadas no conhecimento como a Suécia e a Finlândia. Para muitos países, os aumentos da despesa em software foram a maior fonte do aumento do investimento em conhecimento. No ano 2000, o investimento em conhecimento ascendeu na área da OCDE a 4,8% do PIB. Já o rácio de investimento em conhecimento em relação ao PIB era, por este ano, 2,8% mais alto nos Estados Unidos da América do que na União Europeia. Podemos ver que as desigualdades nesta área também se repercutem no espaço da OCDE revelando as tradicionais assimetrias Norte/Sul. Na Suécia (7,2%), nos Estados Unidos da América (6,8%), na Finlândia (6,2%) o investimento em conhecimento excedeu os 6% do PIB em contraste com o México e com os países da Europa Central e do Sul onde o investimento em conhecimento era inferior a 2,5% do PIB (idem: 118).

Este esforço de investimento em ciência e tecnologia também se reflete de forma significativa na área da saúde. Por exemplo, já foi referido a forte aposta que tem sido realizada no desenvolvimento das novas de redes de informação e de comunicação em saúde por atores que atuam nesta área (Schuklenk e Bello, 2006). No entanto, dada a natureza hierárquica do sistema mundial, são os lobbys mais poderosos do ponto de vista económico e político que têm a capacidade de definir uma agenda a nível global, ou seja, são determinados grupos, classes, interesses e estados que definem as culturas parciais enquanto culturas globais (Santos B.S., 2001). Embora se possa discutir a forma como se tem promovido o acesso à medicação nos países desenvolvidos (Nunes, 2009), a indústria farmacêutica aposta essencialmente no desenvolvimento de respostas às doenças globais e nas respostas às necessidades das pessoas em adotarem os estilos de vida promovidos como socialmente aceites ou desejáveis no Norte ou em elites abastadas do Sul (UNESCO, 2014). Já em algumas regiões do globo o quadro é deveras deprimente para a maioria das populações. No Sul sociológico, as opções de tratamento dos problemas mais prementes de saúde são, em grande parte dos casos, inadequadas, tóxicas ou mesmo não-existentes. Quem o afirma é o relatório de 2014 da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) sobre "O princípio da não-discriminação e da não-estigmatização". Este documento é bastante explícito em apontar aos países ditos em desenvolvimento um quadro de pobreza, de instituições fracas, de falta de capacidade de investigação científica, falta de comunicações e de infraestruturas, inabilidade de transferência do conhecimento para as políticas e de fracos sistemas de regulação da medicamentação. Nesta medida, existe, nestes países, uma fraca colaboração entre os estados e a indústria farmacêutica de modo a contrariar as problemáticas de saúde que se tornam endémicas em sociedades com estas características.

3. **PROBLEMÁTICAS DO SUL SOCIOLÓGICO**

De modo geral, os documentos oficiais indicam a permanência de grandes problemáticas de saúde no Sul sociológico. Há questões que se prendem com a estruturação dos sistemas

sociais e de saúde desde logo em matérias básicas como o saneamento e a má-nutrição. Por outro lado, o flagelo das epidemias da SIDA e da malária continua a deflagrar em muitos países sendo, só por si, um fator de desestruturação social (UNESCO, 2014). Como agravante, assiste-se com frequência em países do Sul a violações dos direitos humanos em questões como os testes médicos e o tráfico e comercialização dos órgãos humanos (Schuklenk e Bello, 2006). Há grandes deficiências em termos da regulamentação e da efetivação da legislação, quer internacional, quer nacional, para salvaguardar o cumprimento dos direitos humanos nestas matérias.

Udo Schuklenk e Braimoh Bello falam, neste sentido, dos desafios que se colocam em termos de medicamentação nos países do Sul: *"The first challenge is that the medication in question might not exist, because the necessary research was not considered commercially sufficiently attractive by pharmaceutical multinationals to justify substantial investment…"* depois *"The second challenge is that the medication available is likely to be too expensive to permit affordable access"* (Schuklenk e Bello, 2006: 14). Muitas vezes, nesta lógica do lucro que não atende a quem mais necessita, gera-se um mercado de contrafação de medicamentos e de tratamentos utilizando medicamentos que não cumprem com o exigido. A SIDA tem sido um exemplo de uma doença que se tem tornado endémica em sociedades com grandes níveis de pobreza, nomeadamente surgindo associada ao crescimento da pobreza em grandes centros urbanos. Neste contexto, os regimes apertados em matéria das patentes e dos direitos de propriedade nos medicamentos dificultam o tratamento destas problemáticas de saúde. Esta realidade já levou alguns países a adotarem licenças compulsivas sobre a produção de alguns tipos de medicamentos de modo a permitirem a sua manufatura nos seus territórios e de modo permitir o seu uso nos seus sistemas de saúde por parte daqueles que necessitam. Já o falhanço na abordagem a estas questões leva à estigmatização e à marginalização dos doentes acentuando estereótipos e preconceitos em relação a grupos sociais que fogem à norma do comportamento (UNESCO, 2014).

4. **DIFERENÇAS NOS INDICADORES**

Os efeitos da tecnociência têm revelado, neste contexto, grandes assimetrias e têm produzido também grandes desigualdades, a vários níveis. Ano após ano, década após década, há padrões nos indicadores que se vão revelando continuamente. Esses padrões são desde logo relativos à fratura social entre o Norte e o Sul sociológicos. Os dados estatísticos do Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA), nos anos entre 2010 e 2015, indicam grandes disparidades nos números da esperança de vida à nascença quando comparados entre diferentes regiões do globo. De modo geral, a esperança de vida apresenta-se superior para as mulheres do que para os homens. Ainda assim, podemos ver que na América do Norte, Austrália, Nova Zelândia, Europa Ocidental e até em alguns países da Europa de Leste supera os 80 anos de idade para as mulheres, ficando um pouco abaixo desse limiar para os homens na maioria dos casos. Outros países que empreenderam processos acelerados de ocidentalização dos modos de vida, como o Japão e a Coreia do Sul, acompanham este nível nos indicadores. Os casos da China, América Latina, Irão, Turquia e alguns países árabes também revelam bons progressos ao colocarem os indicadores da esperança de vida à nascença acima dos 70 anos tanto para os homens como para as mulheres (UNFPA, 2016).

Quadro 1 – Esperança de vida à nascença em países da América do Norte e da Europa

País	Esperança de Vida à Nascença (2010-2015)	
	Homens	Mulheres
Canadá	79,69 anos	83,78 anos
Estados Unidos da América	76,47 anos	81,25 anos
Reino Unido	78,45 anos	82,39 anos
Suécia	80,1 anos	83,71 anos
França	78,76 anos	84,87 anos
Portugal	77,43 anos	83,5 anos
Polónia	73,06 anos	81,14 anos

Fonte: UNFPA (2016).

As diferenças começam a ser mais acentuadas quando se analisa a generalidade dos países da Ásia e Pacífico e alguns países da Europa de Leste. Quase todos os países da antiga União Soviética, incluindo a Federação Russa, conseguem superar a barreira dos 70 anos de idade para a esperança de vida das mulheres. No entanto, no que diz respeito aos homens, a esperança de vida cai, nos mesmos países, para a faixa etária dos 60-70 anos de idade (UNFPA, 2016). Ora, quando analisamos os dados atuais para o Sul da Ásia e para os países que estão na confluência com a zona do Pacífico percebemos que estes estão em consonância com outros dados da mesma região, relativos a meados do século XX, que mostravam vários atrasos em indicadores relativos à área da saúde (Barata, 2003). Tirando os casos mais significativos da Malásia, Tailândia, Vietname e Sri Lanka, a generalidade dos países nesta região apresentam esperanças de vida à nascença na casa dos 60-70 anos de idade tanto para os homens como para as mulheres. A disparidade, em relação ao primeiro «pelotão» do mundo ocidental, fica próxima dos 20 anos de diferença em casos como o Afeganistão (homens – 58,67 anos; mulheres – 61,06 anos) e a Papua Nova-Guiné (homens – 60,5 anos; mulheres – 64,49 anos) (UNFPA, 2016).

Neste campo, no entanto, os indicadores atuais mais fracos encontram uma amostra muito significativa na África Subsariana. Aqui as discrepâncias em relação aos países do Norte sociológico são enormes chegando a atingir os 30 anos ou mais de diferença na esperança de vida à nascença. Muitos países desta região estão na casa dos 50-60 anos de esperança de vida tanto para os homens como as mulheres, sendo que apenas no caso das mulheres esta fasquia é ultrapassada de forma significativa em alguns países. Há mesmo países que apresentam indicadores de esperança de vida inferiores aos 50 anos de idade como é o caso do Lesotho, da República Centro-Africana e da Serra Leoa (UNFPA, 2016).

Quadro 2 – Esperança de vida à nascença em países da África Subsariana

País	Esperança de Vida à Nascença (2010-2015)	
	Homens	Mulheres
Serra Leoa	49,65 anos	50,74 anos
Costa do Marfim	50,21 anos	51,85 anos
República Centro-Africana	47, 83 anos	51,25 anos
Angola	50,2 anos	53,17 anos
Lesotho	49,19 anos	49,59 anos
África do Sul	54,85 anos	59,11 anos
Quénia	59,8 anos	62,17 anos

Fonte: UNFPA (2016).

Há que precisar que os dados estatísticos aqui referidos são relativos a uma realidade recente já consolidada. Não se referem a previsões para períodos de tempo que ainda estão a decorrer. Para além disso, este tipo de análise não pode ser realizado apenas entre diferentes regiões do globo. Tanto nos países do Norte como nos países do Sul sociológicos existem desigualdades socioeconómicas e discriminações socioculturais que são passíveis de se reproduzir internamente neste tipo de indicadores. Aliás, as recentes derivas neoliberais nas políticas públicas dos países do Norte proporcionam o desenvolvimento destes fenómenos ao implementarem lógicas economicistas, por exemplo, nas gestões dos sistemas de saúde em desfavor de lógicas de solidariedade social (Nunes, 2011).

5. **O BIOIMPERIALISMO E A BIOPIRATARIA**

Num plano mais lato, estas questões não escapam a uma dimensão ecológica. Com o desenvolvimento das novas tecnologias da informação e da comunicação, selou-se a aliança entre o capital, a ciência e a tecnologia conferindo à tecnociência a função de motor de uma acumulação que assume o mundo existente, por inteiro, como matéria-prima à disposição do trabalho tecnocientífico (Santos L.G., 2004). Muitas vezes, as grandes multinacionais farmacêuticas não respeitam aquilo que é o conhecimento local acumulado ao longo de gerações. Este conhecimento é o reservatório de sistemas de adaptação de enorme importância para a sustentabilidade a longo prazo dos seus utilizadores permanentes, ou seja, os membros de uma dada comunidade, emergindo, desta forma, o "lugar" como um produto de um trabalho social. Em relação à atuação destes agentes externos às comunidades têm vindo a surgir reações críticas não só dentro da própria comunidade científica como também da parte de movimentos ecológicos e sociais que se têm constituído na arena da luta social e política. Estes movimentos chamam a atenção para aquilo a que se denomina de "imperialismo ecológico" ou de "bioimperialismo" na medida em que existe, por parte das forças hegemónicas, uma apropriação de conhecimentos locais e de saberes indispensáveis

à identificação das espécies biológicas e à caracterização das suas propriedades. Com vista à comercialização de medicamentos há mesmo uma negação às populações do uso do seu património natural e medicinal através dos chamados regimes de propriedade. Este processo tem sido designado de "biopirataria" (Caulfield e Von Tigerstrom, 2006; Santos B.S. et al., 2004; Santos L.G., 2004; Shiva, 2004). Em exemplo, como adverte Vandana Shiva (2004), dada a crescente consciencialização pública relativamente aos efeitos secundários de fármacos perigosos e do aumento da resistência aos antibióticos, a indústria farmacêutica ocidental está a voltar-se cada vez mais para os sistemas das medicinas como a indiana e a chinesa, baseadas na utilização de plantas. Como estratégia é desenvolvido um sistema de patentes do conhecimento medicinal que permite um monopólio vantajoso para as empresas do Norte. Assim a biopirataria pode ser definida como *"…o processo de patentear a biodiversidade, frações dela e produtos que dela derivem, com base em conhecimentos indígenas. As patentes são um direito para excluir os outros da produção, utilização, venda ou importação dos produtos que estão patenteados ou dos produtos fabricados através de um processo patenteado"* (idem: 272). A biopirataria tem como consequência que os países do Sul tenham que comprar a custos elevados as suas sementes e os seus medicamentos aos concessionários globais da biotecnologia e da indústria farmacêutica o que os empurra ainda mais para o ciclo de endividamento e de pobreza (Shiva, 2004).

Veja-se que o atual sistema mundial partindo de uma relação de forças desiguais origina desde logo duas grandes fraturas: a primeira tem a ver com as relações socioeconómicas entre Norte e Sul que se dão num quadro de neocolonialismo agravando as assimetrias uma vez que os movimentos de globalização não acautelam a equidade e a justiça nas relações comerciais; a segunda tem a ver com a adoção do modelo neoextrativista que está associado às explorações dos recursos naturais sem salvaguardar os equilíbrios ecológicos e a capacidade de regeneração das riquezas naturais. No quadro das sociedades do Sul em que as estruturas são frágeis nomeadamente ao nível da capacidade de regularem a atividade económica ou de serem elas próprias competitivas, dado o atraso de séculos que foi adquirido em relação ao Norte e dados os problemas endémicos dessas sociedades, com facilidade se geram ruturas nos sistemas sociais e ambientais que são passíveis, como já se verifica atualmente, de terem consequências nefastas nos indicadores de saúde. Também a nível internacional existe uma falta de instrumentos e de organismos de regulação para estas matérias (Stiglitz, 2007; 2002). Os grupos defensores do interesse público têm vindo a demonstrar que o atual sistema económico e financeiro internacional é forte no estabelecimento de monopólios empresariais globais mas é fraco a evitar a biopirataria (Shiva, 2004). Outro prejuízo que se origina é a marginalização da criatividade humana local e indígena com prejuízos sérios para a saúde das populações e para os equilíbrios sociais.

6. **A EXCLUSÃO DIGITAL E OS MOVIMENTOS EMANCIPATÓRIOS**

Para a resolução destas problemáticas é crucial enfrentar o problema da exclusão digital. O processo de exclusão digital é uma realidade para muitos milhões de pessoas em diversas partes do mundo dada a incapacidade de acederem e de usarem as novas tecnologias de informação e de comunicação. Nesta medida, estes fenómenos contemporâneos não estão isentos de lutas sociais que visam levar a cabo processos de emancipação. *"Rapidamente, a*

internet tornou-se o meio de comunicação por excelência da humanidade e, rapidamente também, a rede mundial passou a abrigar lutas e movimentos por mudanças – reivindicações, campanhas, mobilizações e protestos. A internet faz-se uma nova esfera pública (Habermas, 2003) e mostra-se um estranho espelho das tensões e conflitos sociais. Diante desse cenário, chamam atenção dinâmicas de formação de lutas de resistência que vêm encontrando formas renovadas nos espaços virtuais" (Spenillo, 2015: 97). Spenillo relata, a partir da realidade brasileira, como estas ferramentas adquirem, através do seu uso, uma dimensão transcultural na luta emancipatória: *"Busca-se ressaltar aprendizagens possíveis nas atuações em redes estratégicas de resistência, dentre elas as relações global/local, o trabalho de tradução transcultural (Santos, 2010b) e a ressignificação das interdependências e do comunitário"* (Spenillo, 2015: 98).

As redes de resistência transnacionais que se formam, nestes contextos, respondem, assim, a questões experimentadas como globais uma vez que se sente cada vez menos latente e mais presente a necessidade de outra institucionalidade, horizontal, fluida e colaborativa. Nelas acionam-se competências comunicativas e saberes tecnológicos. Note-se, como ponto essencial destes movimentos, que, atendendo a alguns exemplos de lutas, eles não se opõem à centralidade e ao *status* da comunicação, ou seja, não propõem ruturas ou revoluções mas, sim, reconfigurações nas distribuições de poder sobre os usos coletivos dos aparatos tecnológicos de produção e de circulação de informação. Há uma revolta por dentro do sistema que procura redistribuições e renovações na própria lógica capitalista e que para isto utiliza os recursos hegemónicos de comunicação e de informação nos espaços virtuais (Spenillo, 2015). No entanto, a mesma autora adverte: "*Os usos dos espaços virtuais podem ser sinais de mudanças no patamar das democracias participativas, no sentido em que lá a comunicação se processa numa relação aberta e horizontal. No entanto, estas ferramentas podem também ser apenas recolocações dos habitus enraizados da diferenciação, da distinção, da desigualdade, da colonialidade, levando para o mundo digital o jogo social de aproximações e distanciamentos. É preciso, nesse sentido, perceber quem está nas redes virtuais e a quem representam; quais grupos e causas sociais chegam aos espaços virtuais, quais lutas são legitimadas e quem adere a cada causa"* (idem: 110-111).

Ora, quando falamos da abertura da ciência à cidadania, esta terá que ser feita em articulação interna, criativa e emancipadora, entre as diferentes práticas, saberes e orientações teóricas e epistemológicas que coexistem nas comunidades científicas. É uma perspetiva que defende também os saberes das epistemologias do Sul, no quadro da ecologização de saberes, na medida em que aceita um postulado crítico de que o real não deve ser reduzido ao que existe. Só assim se tornará possível revalorizar as formas de conhecimento anteriormente desqualificadas como irracionais ou não-científicas. Trata-se de promover uma cidadania ativa e uma democracia de alta intensidade que não pode prescindir do envolvimento ativo com a ciência, o conhecimento e a tecnologia. Essa "cidadania científica" assentará, neste sentido, em dois vetores: (1) relação entre as tecnociências e os cidadãos (2) formas emergentes de produção participativa de conhecimento, da sua discussão pública e da sua regulação enquanto contribuições para uma cidadania ativa (Santos B.S. et al, 2004).

Nesta perspetiva, como defende Nunes (1995), às comunidades virtuais têm que corresponder comunidades reais para haver interlocução e emancipação. Logo é de extrema importância assegurar a infraestrutura que possibilite o desenvolvimento deste processo. As interfaces e os processos de tradução ou de conversão reguladora entre mundos da ciência e entre estes e outros mundos sociais dependem da possibilidade de transformar os objetos científicos que circulam dentro de um mundo de ciência em objetos de fronteira.

Esses objetos devem ser suscetíveis de reapropriação e de reutilização em novos contextos e de acordo com lógicas distintas, sem perderem caraterísticas que os tornam reconhecíveis e identificáveis pelos diferentes tipos de atores que os usem.

Em particular, a efetivação do direito à saúde, numa perspetiva ecossocial, já referida por Nunes (2009), deverá passar pela reconfiguração dos saberes da biomedicina e da epidemiologia sobre as doenças. "*A ampliação e consolidação do conhecimento sobre as manifestações da doença, a sua etiologia ou as suas causas leva à proposta de quadros analíticos em que se definem mutuamente o domínio ou processo que se costuma designar por biológico, social, político, cultural, económico ou ambiental"* (idem: 157). E acrescenta: *"A avaliação do dano e da deficiência, que é ela própria um processo de coprodução de definições científico-técnicas, jurídicas e políticas, torna-se, nestes casos, um ponto de passagem obrigatório (Latour, 1987) do processo de reconhecimento da condição de inválido ou de deficiente"* (idem: 158). Assim, ganha relevância a consideração das diferenças entre os sistemas políticos e jurídicos nacionais, a organização dos sistemas de saúde e dos sistemas de investigação científica e de perícia, as garantias constitucionais e legais de proteção da saúde e o papel do estado, as várias formas de desigualdade, de socialidade e de biossocialidade, os movimentos sociais, organizações e formas de mobilização coletiva, bem como a influência de forças económicas e políticas e de autoridades científicas e técnicas internacionais. Neste sentido, pretende-se ir para além da responsabilização individual no tratamento das doenças dado que o individuo não pode ser responsabilizado em circunstâncias cujos fatores contextuais são decisivos para o desenvolvimento da patologia que lhe é apontada (Nunes, 2009).

Há, ainda, a ressalvar que o desenvolvimento das lutas emancipatórias, que inclusivamente possam efetivar o direito à saúde numa perspetiva ecossocial, tem, neste momento, grandes desafios pela frente. No quadro do atual sistema mundial, estas lutas fazem frente a forças de um poderio político-económico desproporcionalmente muito maior e a um enquadramento institucional que lhes é desfavorável. A necessidade de interlocutores, ou se quisermos de líderes, próprios às comunidades que possam mediar e mobilizar para levar a cabo estes processos é outro fator que nem é fácil de reunir. No entanto, o nível de exequibilidade e de efetividade que estes movimentos possam vir a obter são determinantes para o desenvolvimento de uma biopolítica democrática que corresponda às necessidades de todos.

7. **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No âmbito da economia global da saúde, podemos assinalar a atuação de poderes económicos e políticos muito poderosos e com uma agenda muito própria. Mais do que corresponder às necessidades de tratamento das populações, em geral, procuram-se mercados lucrativos para a comercialização e para a venda dos medicamentos e das terapias. A investigação biomédica, no âmbito da tecnociência, reflete essas prioridades. As sociedades dos países do Sul sociológico apresentam grandes carências não só ao nível do poder de compra mas também ao nível das estruturas de saúde, investigação científica, indústria farmacêutica bem como dos sistemas de regulação em diversas matérias. As populações destes países, muitas vezes, não só não veem as suas necessidades de saúde correspondidas como ainda são alvos de abusos em matéria de testes médicos e de tráfico e comercialização dos órgãos humanos. Noutra vertente, o regime de patentes comerciais vigente a nível internacional favorece a

constituição de monopólios no fabrico e na comercialização dos medicamentos privando muitas comunidades dos seus próprios saberes medicinais. Neste sentido, também se pode depreender que a atuação das diferentes entidades políticas a nível internacional, incluindo dos próprios estados, em matéria de cooperação internacional, tem sido ineficaz ou insipiente para atacar o problema da biopirataria assim como para possibilitar a transferência do conhecimento científico e tecnológico entre o Norte e o Sul de forma profícua a todos. Há aqui um déficit na dimensão da solidariedade na política internacional que não deve escapar a um olhar crítico. Os dados sobre o investimento em I&D e em base do conhecimento nos países da OCDE, no início deste século, ajudam a perceber como estes países chegam aos dias de hoje numa posição de clara vantagem no desenvolvimento científico e tecnológico, que também se transfere para a área da saúde, em relação aos países em desenvolvimento que apresentam um histórico de muitos anos de grandes carências nestas áreas. Estas carências ainda se manifestam atualmente de forma premente nestes países segundo os dados apresentados por autores e por relatórios oficiais.

Numa altura em que a utilização das novas redes de informação e de comunicação adquire primazia também na área da saúde, a questão da exclusão digital é de fundamental importância nesta matéria. Em muitos países do Sul sociológico o acesso à internet, por parte da generalidade das populações, é muito diminuto ou mesmo nulo. Nesta medida, a correspondência deste tipo de redes às necessidades das comunidades para além de implicar a utilização de dispositivos de tradução transcultural também implica uma redefinição do conceito de saúde numa perspetiva ecossocial, não descuidando os saberes das epistemologias do Sul. No entanto, os desafios que se colocam ao desenvolvimento e ao sucesso dos movimentos sociais que atuam nesta área são muito significativos desde logo devido ao poderio económico e político das forças que atuam em sentido contrário. Por outro lado, a falta de recursos humanos e técnicos endógenos às comunidades também pode ser um obstáculo muito difícil de ultrapassar. Num âmbito geral, está precisamente em causa o alargamento da participação democrática comunitária nas questões da saúde.

Se as problemáticas referidas não forem corrigidas, podemos continuar a esperar nos próximos anos e nas próximas décadas, a nível global, mas com especial incidência em muitas comunidades e populações do Sul sociológico, perdas muito significativas do património natural e cultural e a continuação da degradação das condições de saúde, refletindo-se nos indicadores como a esperança de vida à nascença.

REFERÊNCIAS

Barata, O. S. (2003) *Demografia e Sistema Internacional*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Caulfield, T.; Von Tigerstrom, B. (2006) Globalization and biotechnology policy: The challenges created by gene patents and cloning technologies, in Bennett, B.; Tomossy, G.F. (eds.), *Globalization and Health: Challenges for Health law and Bioethics*, Dordrecht, Springer, 129-149.

Nunes, J.A. (2011) Os mercados fazem bem à saúde? O caso do acesso aos cuidados. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 95, 137-153.

Nunes, J.A. (2009) Saúde, direito à saúde e justiça sanitária, *Revista Crítica de Ciências Sociais,* 87, 143-169.

Nunes, J.A. (1995) Ciberespaço, globalização, localização: metamorfoses do espaço e do tempo nos mundos da ciência, *Oficina do CES,* 63, 1-20.

OECD (2005) *OECD Factbook: Economic, Environmental and Social Statistics,* Paris, OECD Publishing.

Santos, B.S.; Meneses, M.P.G; Nunes, J.A. (2004) Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo, in Santos, B.S. (org.), *Semear Outras Soluções: Os Caminhos da Biodiversidade e dos Conhecimentos Rivais*, Porto, Edições Afrontamento, 19-101.

Santos, B.S. (2001) Os processos da globalização, in Santos, B.S (ed.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia*?, Porto, Edições Afrontamento, 31-98.

Santos, L.G. (2004) Quando o conhecimento tecnocientífico torna-se predação high-tech: recursos genéticos e conhecimento tradicional no Brasil, in Santos, B.S. (org.), *Semear Outras Soluções: Os Caminhos da Biodiversidade e dos Conhecimentos Rivais*, Porto, Edições Afrontamento, 105-138.

Schuklenk, U.; Bello, B. (2006) A developing world perspective on ethical and policy issues, in Bennett, B.; Tomossy, G.F. (eds.), *Globalization and Health: Challenges for Health Law and Bioethics,* Dordrecht, Springer, 13-25.

Shiva, V. (2004) Biodiversidade, direitos de propriedade intelectual e globalização, in Santos, B.S. (org.), *Semear Outras Soluções: Os Caminhos da Biodiversidade e dos Conhecimentos Rivais*, Porto, Edições Afrontamento, 267-286.

Spenillo, G.M.D. (2015) Mobilizações em rede nos espaços virtuais: Reflexos da era digital nas lutas sociais de resistência, *Estudos do Século XX,* 15, 95-113.

Stiglitz, J.E. (2007) *Tornar Eficaz a Globalização*, Porto, Edições ASA.

Stiglitz, J.E. (2002) *Globalização: A Grande Desilusão,* Lisboa, Terramar.

UNESCO (2014) Report of the IBC on the principle of non-discrimination and non-stigmatization (online). Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002211/221196E.pdf.

UNFPA (2016) Life expectancy at birth (years), 2010-2015 (online). Disponível em: http://www.unfpa.org/world-population-dashboard.

IMPRENSA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS

· U C ·