



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DOS GOVERNOS EM
PORTUGAL E A POLÍTICA DE SEGURANÇA SOCIAL NO
PERÍODO DE 1983 A 2013

CÁTIA ABREU CARREIRA

OUTUBRO-2015



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO EM
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DOS GOVERNOS EM
PORTUGAL E A POLÍTICA DE SEGURANÇA SOCIAL NO
PERÍODO DE 1983 A 2013

CÁTIA ABREU CARREIRA

ORIENTADORA: PROFESSORA DOUTORA MANUELA ARCANJO

OUTUBRO-2015

Agradecimentos

Este Trabalho Final de Mestrado não é só fruto do meu esforço e dedicação mas também fruto do apoio de todos os que me acompanharam ao longo deste percurso. Por isso, o meu primeiro e maior agradecimento é dirigido à minha orientadora, Professora Manuela Arcanjo, que desde o primeiro momento me apoiou no tema da dissertação, que foi incansável no esclarecimento de dúvidas, que participou em cada palavra que escrevi, e que tanto me ajudou a melhorar com as suas críticas construtivas. Foi este acompanhamento permanente que nunca me deu espaço para ter dúvidas acerca desta parceria. Quero agradecer também à minha Mãe, ao Ricardo e à Raquel, que por estarem sempre presentes partilharam comigo os pequenos fracassos e as grandes vitórias desta jornada. À minha restante família e amigos, fica um obrigada por terem tido sempre o cuidado de querer saber o progresso do meu trabalho e, mesmo sem entenderem sempre todos os pormenores que eu desabafava, terem ouvido pacientemente a minha resposta.

Resumo

O principal objetivo desta dissertação consiste na análise da influência da ideologia partidária na política da Segurança Social em Portugal, validando-se assim, ou não, as hipóteses da Teoria Partidária. O estudo empírico baseia-se na análise da composição partidária dos governos portugueses e das alterações legislativas por estes realizadas no período 1983-2013. Os diplomas analisados são os referentes aos programas sociais de proteção à velhice e de proteção ao desemprego, sendo essa análise realizada tendo por referência a evolução dos principais indicadores económicos e financeiros. Os resultados não permitem afirmar, de forma clara e inequívoca, que tenha existido um efeito partidário sobre a política social em Portugal no período em análise.

Palavras -chave: Teoria Partidária; ideologia partidária; Segurança Social; Portugal.

Abstract

The main goal of this essay is to analyze the influence of partisan ideology on Portuguese Social Security policy. The study is based on the party composition of the Portuguese governments and on the legislative changes introduced between 1983 and 2013. The analyzed legislation is relative to two different social programs, old age protection and unemployment protection, and the study includes the analysis of the main economic and financial indicators evolution. The results do not allow to affirm, clearly and unequivocally, that there has been a partisan influence on the Portuguese social policy in the studied time period.

Key-words: Partisan Theory; partisan ideology; Social Security; Portugal.

Índice

Introdução.....	5
I. A composição partidária dos governos e as políticas públicas: revisão da literatura ...	7
1.1. Teoria Partidária: hipóteses centrais	7
1.2. Influência partidária na Política Social.....	9
1.3. Medição da composição partidária	13
1.4. Avaliação empírica dos efeitos partidários	14
1.4.1. O debate sobre opções metodológicas	14
1.4.2. Principais Resultados	16
II. Portugal, 1983-2013: Governos Constitucionais e indicadores económicos e sociais	23
2.1. Os governos constitucionais portugueses e a sua composição partidária.....	23
2.2. Evolução de alguns indicadores económicos e sociais.....	25
2.2.1. Indicadores macroeconómicos	25
2.2.2. Indicadores relativos à Segurança Social.....	27
III. A composição partidária dos governos em Portugal e a política da Segurança Social, 1983-2013.....	30
3.1. Metodologia e dados	30
3.2. Alterações Legislativas	31
3.3. Análise de resultados	39
Conclusões.....	43
Anexos.....	45
Referências Bibliográficas.....	54

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Saldo global das Administrações Públicas, taxa de crescimento do PIB e taxa de desemprego	26
Gráfico 2- Beneficiários da pensão de velhice do regime contributivo (indivíduos).....	45
Gráfico 3 - Beneficiários do subsídio de desemprego do regime contributivo e beneficiários do subsídio de desemprego no total dos desempregados inscritos nos centros de emprego.....	45
Gráfico 4 - Despesa em subsídios de desemprego do regime contributivo (milhares de euros)	46
Gráfico 5 - Despesa em pensões de velhice (todos os regimes) (milhares de euros)	46
Gráfico 6 - Despesa em pensões de velhice (todos os regimes) (% PIB, base 2011).....	46

Índice de Quadros

Quadro I- Os Governos Constitucionais portugueses, 1976-2013	24
Quadro II- Alterações legislativas do IX Governo Constitucional, 1983-85, PS/PSD ..	47
Quadro III - Alterações legislativas do X Governo Constitucional, 1985-87, PSD.....	48
Quadro IV - Alterações legislativas do XI Governo Constitucional, 1987-91, PSD	48
Quadro V - Alterações legislativas do XII Governo Constitucional, 1991-95, PSD	48
Quadro VI - Alterações legislativas do XIII Governo Constitucional, 1995-99, PS.....	49
Quadro VII - Alterações legislativas do XIV Governo Constitucional, 1999-02, PS....	50
Quadro VIII - Alterações legislativas do XV Governo Constitucional, 2002-04, PSD/CDS	50
Quadro IX - Alterações legislativas do XVII Governo Constitucional, 2005-09, PS....	50
Quadro X - Alterações legislativas do XVIII Governo Constitucional, 2009-11, PS....	51
Quadro XI - Alterações legislativas do XIX Governo Constitucional, 2011- --, PSD/CDS	52
Quadro XII – Os governos em Portugal e a política da Segurança Social - Quadro	
Resumo	39

Introdução

O Estado, através da sua intervenção na economia e na sociedade, constitui a mais importante instituição existente nos países desenvolvidos. A sua intervenção nos domínios sociais compõe o Estado de Bem-Estar (EBE), que apresentou uma forte variedade de trajetórias no seu processo de construção e de expansão nos diversos países. Estas divergências no percurso do EBE levaram à necessidade de investigar possíveis fatores explicativos das diferenças observadas entre os vários países. Entre motivos culturais, sociais e económicos foi colocada a hipótese de uma explicação com base nas orientações partidárias de cada governo, estudando-se assim o papel da ideologia partidária na intervenção do Estado na sociedade. Esta abordagem surgiu primeiramente com uma análise da influência da Teoria Partidária na formulação da política económica. Pretendia-se validar, ou não, a existência de efeitos partidários na política económica e, em caso afirmativo, compreender o efeito das ideologias partidárias dos governos na tomada de decisão.

Posteriormente, com o final da IIª Guerra Mundial e com o surgir do EBE na Europa e sua expansão por parte de governos de diferentes ideologias partidárias, foram muitos os investigadores que começaram a estudar a influência partidária no EBE e a realçar as diferenças entre os diversos partidos na esfera da política social. No âmbito desta temática, existe um consenso quase geral que diferenças partidárias se refletiram nas políticas sociais adotadas em períodos de expansão do EBE, como foi o caso do período subsequente à II Guerra Mundial. As conclusões dos investigadores apresentam-se mais divergentes relativamente a períodos mais recentes, devido aos processos de reforma dos EBE existentes no final da década de 80 e início da década de 90, decorrentes de uma maior pressão sobre os governos para garantir a sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social e reduzir o nível dos défices públicos. Diversos autores têm defendido a aplicação das suas hipóteses clássicas, ou seja, a continuação da existência de uma clara diferenciação das políticas sociais adotadas em função da ideologia partidária dominante nos governos, independentemente da existência de austeridade e/ou de possíveis recuos do EBE. Porém, outros autores têm vindo a questionar a existência de influência partidária na política social num período que deixou de ser caracterizado de expansão para passar a ser discutido em termos de estagnação ou de recuo da intervenção pública na esfera social.

O objetivo desta dissertação consiste em verificar se existe, ou não, uma influência da ideologia partidária na condução da política social em Portugal no período 1983-2013, validando assim, ou não, as hipóteses da Teoria Partidária. Assim, o primeiro capítulo será dedicado à revisão das hipóteses centrais da Teoria Partidária e do seu papel na política social, assim como dos principais estudos empíricos que foram realizados nesse âmbito. O segundo capítulo integra duas secções de natureza diferente, ambas relevantes para o estudo empírico: após uma breve descrição da composição partidária dos sucessivos governos constitucionais ao longo do período em análise, será apresentada a evolução dos principais indicadores macroeconómicos e relativos à Segurança Social. No terceiro capítulo, após uma descrição da metodologia escolhida e mantendo como quadro de referência a conjuntura económica e social do país, será realizada a análise das alterações legislativas no âmbito de dois programas da Segurança Social (proteção à velhice e proteção ao desemprego) realizadas por cada governo de forma a verificar se tem existido, ou não, um efeito da composição partidária nas últimas três décadas. Em caso afirmativo, o objetivo será identificar que ideologia partidária tem tido uma maior tendência para o avanço, ou recuo, do EBE. Por último, as conclusões incluirão uma comparação dos resultados obtidos com a revisão teórica e empírica realizada no âmbito da aplicação da Teoria Partidária na esfera social.

I. A composição partidária dos governos e as políticas públicas: revisão da literatura

1.1. Teoria Partidária: hipóteses centrais

A Teoria Partidária apresenta como principal objeto de estudo a influência dos partidos políticos na economia, segundo os modelos oportunista ou ideológico¹. No segundo modelo, desenvolvido por Hibbs (1977) no âmbito da macroeconomia, uma dimensão ideológica passa a integrar a função de utilidade dos políticos. Embora todos os partidos partilhem ambições eleitorais, cada um representa um grupo diferente da sociedade; assim, cada partido desenvolve políticas que correspondam às preferências do seu eleitorado alvo. Deste modo, a alternância de poder entre partidos políticos justificaria a alteração das políticas económicas implementadas (Hibbs 1992). No entanto, Blais *et al* (1993) defenderam que, apesar de ser esperado que as diferenças partidárias resultem numa diferenciação entre as políticas de cada governo, o objetivo de maximização dos votos por parte dos partidos políticos poderá minimizar tais diferenças.

Para Downs (1957) as ideologias partidárias poderiam organizar-se numa escala esquerda-direita referente ao nível desejado de intervenção do Estado na economia. Blais *et al* (1993: 43) defenderam esta visão, concluindo que “o critério básico que distingue a esquerda da direita é o papel do Estado *versus* o papel dos mercados”². Em concordância, Potrafke (2011) acrescentou que os partidos de direita, privilegiando o livre funcionamento dos mercados, tenderiam a defender um Estado menos interventivo na economia. Ross (2000) acentuou estas diferenças apontando o objetivo dos partidos de direita como sendo a redução da intervenção social do Estado, e o dos partidos de esquerda o seu aumento tanto quanto as restrições orçamentais o permitirem.

Hibbs (1977)³ concluiu que, *ceteris paribus*, um governo de esquerda defenderia políticas económicas mais expansionistas que um governo de direita, de forma a promover o crescimento e o emprego. O autor, à semelhança do que Potrafke (2009) e Rauh *et al* (2011) viriam mais tarde a defender, afirmava que os partidos socialistas, por representarem as classes trabalhadoras, tendiam a dar maior importância ao pleno emprego, e os partidos conservadores à estabilidade de preços. Dada a influência das

¹ Sobre esta temática ver Nordhaus (1975), Heckleman (2002) e Milani (2010).

² Tradução livre.

³ Com base numa análise econométrica das taxas de desemprego de Inglaterra e dos EUA (ao longo do período 1948-1972), o autor estudou os efeitos da política macroeconómica de cada governo nos níveis de desemprego.

autoridades políticas na política macroeconómica, o autor previa um menor nível de desemprego e uma maior inflação sob um governo de esquerda comparativamente a um governo de direita. Brauninger (2005) apresentou a Teoria Partidária como uma competição por votos entre partidos, de forma a que possam implementar as políticas que mais favorecem os grupos que representam. Os partidos de esquerda são assim vistos como criadores de mais emprego, de maior despesa pública e também de maiores défices orçamentais em relação aos de direita. Para Boix (1997) existem duas premissas que sustentam a Teoria Partidária. Primeiro, todos os partidos políticos defendem políticas maximizadoras do crescimento económico, esperando que este proporcione um aumento do rendimento das famílias e reforce a popularidade do partido. Segundo, dentro do objetivo comum do crescimento, os governos de esquerda, comparativamente aos de direita, valorizam mais o bem-estar da classe trabalhadora e das classes sociais menos favorecidas, mostrando uma maior preocupação com a equidade.

Cusack (1997) identificou duas escolas de pensamento no que respeita ao efeito ideológico na política dos governos. A primeira converge com as ideias dos autores acima referidos, defendendo que as diferenças ideológicas entre partidos e entre os grupos sociais que estes representam são as grandes determinantes dos níveis de despesa. O autor sublinha no entanto que esta teoria tem sido confrontada com o crescente papel dos mercados de capitais internacionais, que podem condicionar os governos nas suas políticas. Diminuída a autonomia política dos governos, as preferências ideológicas poderão ter vindo a perder a sua influência nas decisões dos mesmos nas últimas três décadas. Outro desafio à validade da Teoria Partidária apresentado por Cusack foi a competição eleitoral entre partidos nos sistemas democráticos, que pode levar os governos a implementar políticas ideologicamente distantes da sua posição partidária. Assim, as políticas anunciadas na campanha eleitoral podem ser diferentes entre partidos mas as políticas efetivamente implementadas serão semelhantes. Com base nestes argumentos surge a segunda escola de pensamento enunciada por Cusack, que contesta a validade da Teoria Partidária, argumentando que os partidos políticos apresentam um papel muito reduzido, ou nulo, nas políticas públicas das democracias modernas industrializadas. Neste cenário as diferenças verificadas nas políticas entre países são resultado de fatores económicos, tecnológicos e demográficos. Abordando também a possível dissipação dos efeitos partidários na política económica, Ross (2000) defendeu a existência de uma convergência das

ideologias entre partidos de esquerda e de direita, ou pelo menos das políticas praticadas, sendo que ambos se têm afastado de ideologias puras em direção a ideologias de carácter central. A crescente necessidade de atrair a confiança dos investidores e empresários justificará o movimento dos partidos de esquerda, e a necessidade de dissipar as críticas em relação à menor participação do Estado na esfera social estará na origem do movimento dos partidos de direita para a esquerda.

Herwartz e Theilen (2013) destacaram a importância da competição eleitoral na Teoria Partidária num trabalho que diferenciou os seus dois modelos explicativos – o oportunista e o ideológico – através do estudo da despesa social. Os autores defenderam que a influência partidária na despesa social pode surgir através de dois efeitos: eleições (modelo oportunista) e ideologia (modelo ideológico). A influência partidária na despesa social explicada pelas eleições afirma que o partido do governo irá querer maximizar a sua probabilidade de reeleição independentemente da sua ideologia, sendo que no período pré-eleitoral o governo irá aumentar a despesa pública e/ou diminuir os impostos (Katsimi e Sarantides 2010) e tentar manter um PIB elevado (Potrafke 2011b), criando-se assim os ciclos eleitorais. Potrafke (2011b) realça que a manipulação da economia por motivos eleitorais acontece independentemente da ideologia partidária, sendo que o partido do governo irá sempre adotar medidas expansionistas no período anterior às eleições. Assim sendo, o processo eleitoral tende a criar distorções na política económica (Katsimi e Sarantides 2010). O segundo modelo apresentado por Herwartz e Theilen explica que o efeito partidário na política social surge como uma resposta dos partidos às diferentes preferências do eleitorado. Os partidos de esquerda irão defender maiores níveis de despesa social e uma distribuição de rendimentos mais justa, e os de direita irão focar-se na estabilidade económica e em políticas de contenção da despesa social.

1.2. Influência partidária na Política Social

Durante o período pós-guerra, com o surgir do Estado de Bem-Estar (EBE) na Europa e sua expansão por parte de governos quer de centro-esquerda quer de centro-direita, foram muitos os investigadores que começaram a realçar as diferenças entre os partidos Social-Democratas e os partidos Cristãos-Democratas na esfera da política social. Os partidos de centro-esquerda mostravam nesta época, comparativamente aos partidos de

centro-direita, uma tendência para uma despesa social mais elevada e de maior alcance redistributivo (Levy 2001).

Um importante contributo nesta área de investigação correspondeu à tese defendida por Pierson (2009), que veio argumentar que as populares políticas expansionistas do EBE se apresentavam bastante distintas das políticas de menor aceitação eleitoral adotadas em períodos de austeridade. Como tal, a forma como a Teoria Partidária é aplicada ao EBE no seu período de maior expansão não deverá explicar corretamente a evolução do mesmo nas duas últimas décadas do século XX. Defende-se então que apesar da contínua importância da ideologia partidária na execução das políticas, a sua influência na política social ter-se-á desvanecido na fase de recuo do EBE iniciada nos anos 90, principalmente quando comparada à influência verificada no período de expansão no pós-guerra (Kittel e Obringer 2003).

Na literatura é possível encontrar evidência empírica que sustenta a tese de Pierson mas também estudos que mostram que as conclusões construídas em relação à influência partidária na política social durante o período de expansão são ainda válidas (Starke 2006). Levy (2001) concorda que resultados ambíguos são frequentes nesta matéria, mas observa que a maioria dos investigadores defende que a ideologia ainda tem influência na política social, ainda que de uma forma menos acentuada. Nygard (2006) pertence a esta maioria, defendendo que, embora em muito menor grau, continuam a existir efeitos partidários na política social, sendo os governos de direita os mais reticentes à expansão do EBE. Desta forma, os níveis de despesa e de esforço social esperam-se menores por parte de um governo de direita em comparação a um governo de esquerda (Potrafke 2011). Em concordância, Vis (2009) afirma existir um consenso de que os partidos de esquerda lutam contra os recuos na esfera social e defendem políticas direcionadas para a classe trabalhadora, enquanto os partidos de direita apresentam uma maior preferência para cortes no EBE. Allan e Scruggs (2004) haviam também já mostrado que os governos com ideologias neoliberais teriam sido responsáveis por maiores recuos na política social.

Abordando a influência partidária na política social em períodos de crise económica, Galasso (2014) defendeu que em tempos de recuo do EBE é esperado que os partidos conservadores coloquem em prática reformas sociais mais contracionistas de uma forma estratégica, retirando vantagem do período vivido. Os partidos de esquerda por sua vez

irão atuar de forma oposta, receando impor mais restrições ao seu eleitorado num período particularmente difícil. Klitgaard e Elmelund-Praestekaer (2013) estudaram a influência partidária em períodos de recuo do EBE realçando a importância do processo eleitoral. Os autores admitem que o subsídio de desemprego, por exemplo, é um programa mais valorizado pelos grupos social e economicamente mais vulneráveis do que pelo eleitor mediano⁴. Sendo que o primeiro grupo é o eleitorado alvo dos partidos de centro-esquerda, estes terão menor tendência que os partidos de direita a recuar neste tipo de programa. Com conclusões semelhantes, De Donder e Hindriks (2007) desenvolveram um modelo político bipartidário, em que um partido de esquerda e um de direita competem pela vitória eleitoral. Cada partido propõe oferecer um determinado nível de Segurança Social, e os indivíduos votam no partido que oferece a política mais próxima das suas preferências. Os autores concluíram que o partido de direita irá atrair os indivíduos com maiores rendimentos, e o partido de esquerda irá obter os votos dos indivíduos economicamente mais desfavorecidos que apresentam maiores riscos. Assim, num modelo bipartidário o partido de esquerda irá propor um maior nível de Segurança Social que o partido de direita.

Assumindo que os partidos de esquerda são vistos pelo eleitorado como maiores defensores da expansão do EBE, Jensen (2010)⁵ estudou como os partidos de direita reagem perante esta desvantagem. Nos países tradicionalmente governados por partidos de esquerda há uma tendência para um Estado Social de maior dimensão e para uma preferência por políticas redistributivas, o que se traduz num desafio para os partidos de direita, tradicionalmente apologistas de uma menor intervenção do Estado na economia. Para o autor, neste tipo de países os governos de direita superam os governos de esquerda na provisão de bem-estar de forma a convencer o eleitorado de que não haverá recuos nos programas sociais, estando assim mais associados a aumentos da despesa. Em países tipicamente governados por partidos de direita os governos desta ideologia assumem o comportamento geralmente apontado pela literatura, apresentando-se negativamente associados aos níveis de despesa. Jensen defende assim que os efeitos partidários na esfera social não são uniformes entre países mas condicionados pela

⁴ O eleitor mediano é aquele que apresenta preferência por uma quantidade de um bem ou serviço mantendo o número de eleitores que preferem uma menor quantidade que ele igual ao número de eleitores que preferem uma quantidade superior.

⁵ O autor analisou 8 países tipicamente governados por partidos de esquerda - Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Itália, Holanda, Noruega, Suécia - e 10 países tradicionalmente governados por partidos de direita - Austrália, Canadá, França, Alemanha, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, Suíça, Reino Unido e EUA - durante o período 1980-2000.

evolução do EBE de cada um deles. Em concordância, Vlandas (2013) defendeu que partidos da mesma ideologia podem comportar-se de formas diferentes quando inseridos em regimes de Bem-Estar diferentes⁶.

Indo de encontro ao modelo dos ciclos eleitorais da Teoria Partidária, Jensen (2012) estudou a influência partidária na política social com destaque para o processo eleitoral e para a importância do eleitor mediano. Para compreender o seu trabalho torna-se necessário distinguir os riscos associados à perda temporária de rendimentos (como a doença ou a maternidade) e à perda permanente de rendimentos (como a velhice) dos riscos associados ao mercado de trabalho (desemprego). Dado que a ocorrência dos riscos que determinam perda de rendimentos não se encontra relacionada com o nível de rendimentos do indivíduo, o eleitor mediano irá desejar a máxima generosidade possível nos benefícios associados a estes riscos, sendo que todos os governos irão desenvolver políticas semelhantes de acordo com as preferências do eleitor mediano. O eleitor mediano é, porém, menos defensor dos programas associados ao mercado de trabalho, uma vez que estes protegem riscos que afetam principalmente os indivíduos de menores rendimentos. Assim, beneficiando do apoio do eleitor mediano e indo de encontro à sua ideologia, os governos de direita tendem a implementar mais recuos nestes programas.

O fenómeno da globalização tem sido também bastante citado na literatura que envolve esta temática, defendendo-se que o efeito partidário poderá ter sido minimizado em consequência da diminuição do poder dos governos que advém do fenómeno (Potrafke 2009). Sinn (1997, citado em Kittel e Obringer 2003) defendeu que o efeito partidário estaria condicionado à força dos mercados dadas as crescentes possibilidades de saída de capital no âmbito da integração económica, acreditando numa progressiva redução na provisão de bem-estar e numa redução da despesa social independentemente da ideologia dos governos. Kittel e Obringer (2003) contrariaram esta hipótese mostrando que o rácio da despesa social em percentagem do PIB aumentou de 19.2 em 1980 para 23.8 em 1997, num conjunto de 21 países. De fato, diversos investigadores antecipavam um crescimento da despesa social em resposta a uma necessidade de proteção dos cidadãos em relação aos riscos da globalização, defendendo que esta não restringe as diferenças partidárias das políticas adotadas mas funciona sim como um incentivo a essas mesmas diferenças (Potrafke 2009).

⁶ Em 1990 Esping-Andersen definiu três regimes de Estado de Bem-Estar com base no nível de desmercadorização e no grau de estratificação social: o Liberal, o Conservador e o Social-Democrata (ver Esping-Andersen (1990)).

1.3. Medição da composição partidária

Schmidt (1996) identificou quatro formas de medir a composição partidária de um governo. A abordagem historiográfica, a abordagem esquerda-direita, o conceito de “maior partido da direita”, e a abordagem direita-centro-esquerda. A primeira baseia-se na comparação das várias famílias ideológicas, tendo em conta a diversidade histórica dos casos já estudados. A abordagem esquerda-direita, a mais referida em toda a literatura, recai sobre indicadores que possam sinalizar a presença de representantes de esquerda ou de direita no governo, frequentemente o número de elementos de cada ideologia em governos de coligação. O autor realça que, uma vez que a diferenciação se resume a esquerda-direita, o modelo não é sensível, por exemplo, a diferenças entre partidos social-democratas e partidos comunistas, uma vez que ambos se situam na ideologia de esquerda. O conceito de “maior partido da direita” refere que a presença de um forte partido de direita no governo, ou pelo contrário a sua inexistência, tem efeitos significativos nas políticas públicas, particularmente na política social. O objetivo será a identificação de um obstáculo político à expansão do Estado de Bem-Estar, sugerindo que um governo de direita não permitirá um crescimento tão acentuado como um governo de esquerda. A última abordagem - direita-centro-esquerda - foca-se na participação que cada uma das três ideologias tem no governo. Este modelo apresenta a vantagem de diferenciar um partido extremista de um partido central, ainda que possam pertencer ambos a uma ideologia de direita ou de esquerda. O autor realça o exemplo dos partidos cristãos-democratas, de ideologia de direita mas que, na política social e na questão da intervenção do Estado em geral, apresentam uma posição mais central⁷. Por fim o autor sublinha que a utilização de diferentes métodos de medição da composição partidária do governo poderá levar a diferentes conclusões no estudo da influência partidária na política social.

Klitgaard e Elmelund-Praestekaer (2013), que desenvolveram um trabalho empírico sobre a Dinamarca com o objetivo de perceber os efeitos partidários na política social, distinguiram as diferentes ideologias políticas dos governos como: governos de esquerda (compostos por partidos de centro-esquerda), governos de centro-esquerda (compostos por partidos de centro-esquerda e pelo menos um partido central), governos

⁷ Esta abordagem limita-se no entanto à política social, uma vez que noutras áreas, como por exemplo a política pública nos direitos civis, os partidos liberais tendem a ser mais progressivos que os partidos de esquerda, situação oposta ao que acontece na política social.

de centro-direita e governos de direita (aplicando a lógica acima descrita para os governos de centro-esquerda e de esquerda).

Guedes (2012) defendeu que, na Europa Ocidental, a principal diferenciação partidária a ser tomada em conta é entre os partidos socialistas (partidos de esquerda) e os partidos não-socialistas (partidos de direita compostos principalmente pelos conservadores, os cristãos-democratas e os liberais). No que diz respeito a Portugal, o autor realça o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD) como os principais partidos de governo, sendo que o primeiro pertence aos partidos de ideologia socialista (de esquerda) e o segundo à família de direita (maioritariamente classificado internacionalmente como um partido liberal). Freire (2005) identificou o PS e o PSD como partidos centrais do tipo “*catch-all*”, classificando o primeiro como um partido de centro-esquerda e o segundo como de centro-direita. Sublinhou ainda a importância de se ter presente que, no Parlamento Europeu, o PSD não se encontra na família dos partidos social-democratas, tal como o nome sugere, mas sim na família dos liberais⁸.

1.4. Avaliação empírica dos efeitos partidários

1.4.1. O debate sobre opções metodológicas

A produção científica que tem tido por objetivo a caracterização da natureza das reformas do Estado de Bem-Estar (EBE) (ou de qualquer uma das suas componentes) ou, mais especificamente, a validação, ou não, do efeito da ideologia partidária, tem apresentado como um dos elementos centrais do debate a opção metodológica e/ou os indicadores mais apropriados.

A despesa social (em valor absoluto ou em percentagem do PIB) apresenta a vantagem de um fácil acesso às bases de dados internacionais mas reúne um amplo consenso dos investigadores sobre as suas limitações. Segundo Starke (2006), aquele indicador agregado exige, na sua interpretação, uma análise do quadro macroeconómico nacional, em especial o crescimento económico e o desemprego. O autor lembra ainda que alterações na evolução da despesa social poderão não ser visíveis no curto-prazo, como por exemplo alterações na fórmula de cálculo das pensões de velhice aplicadas apenas para os futuros pensionistas, podendo gerar conclusões erradas acerca do avanço ou recuo do EBE. Allan e Scruggs (2004) e Starke (2006) apresentaram como maior

⁸ A partir dos anos 90 o próprio partido considerou-se parte da família dos conservadores.

limitação do indicador da despesa social a omissão do efeito volume, especialmente no que respeita ao número de beneficiários do subsídio de desemprego e ao número de pensionistas. Considerando-se, por exemplo, um aumento do número de pensionistas, a despesa social irá aumentar sem que exista necessariamente uma alteração da generosidade do EBE a nível individual. O mesmo acontecerá com um aumento da taxa de desemprego refletido no número de beneficiários do subsídio de desemprego. Para Allan e Scruggs (2004), o fato de se tratar de um indicador agregado inviabiliza a identificação dos programas sociais prioritários ou que são objeto de maior contenção financeira. Os autores, assim como Klitgaard e Elmelund-Praestekaer (2013), consideram que a não validação do efeito partidário em determinados estudos empíricos pode não significar que ele não exista, mas sim que se está perante uma limitação do indicador utilizado, neste caso a despesa social.

Green-Pedersen (2004) pensa ser crucial elaborar uma definição de “recuo do EBE” para que se possa identificar o indicador e os dados mais apropriados a utilizar neste tipo de estudo. Recuos do EBE podem ser vistos como cortes nos direitos sociais das pessoas, ou seja, alterações nos programas de Segurança Social que os tornem menos generosos e atrativos para os seus beneficiários. Segundo o autor, com base nesta definição de “recuo”, do ponto de vista teórico não existirá nenhum inconveniente em utilizar os dados da despesa social no estudo da dimensão do EBE. No entanto, na prática são vários os problemas que poderão surgir com este tipo de dados, como sendo o efeito volume e os desvios temporais já anteriormente referidos.

Perante as limitações do recurso à despesa social como indicador (em termos agregados ou por programa social), Starke (2006) defendeu que a sua utilização deve ser complementada com indicadores qualitativos, referindo como exemplo as taxas de substituição. Green-Pedersen (2004) apresentou as taxas de substituição⁹ dos programas de Segurança Social como medida que pode ser utilizada se associada à mesma definição de “recuo” acima enunciada. Em comparação à despesa social, esta medida tem a vantagem de não ser influenciada, por exemplo, pelos níveis de desemprego. No entanto, medidas que afetem a cobertura não são capturadas pelas taxas de substituição.

⁹ A taxa de substituição é a percentagem que o valor do benefício social representa em relação ao salário com base no qual o benefício foi calculado.

Neste sentido, Starke (2006) e Klitgaard e Elmelund-Praestekaer (2013) referiram a importância da utilização de um conjunto de indicadores qualitativos relativos à cobertura (prazo de garantia e condições de acesso, entre outros) e generosidade (taxa de substituição e prazo de pagamento, entre outros). A alteração destes indicadores é expressa pelas alterações legislativas introduzidas nos diversos programas sociais e fornecem informação direta acerca das opções de cada governo.

Uma outra abordagem à análise do impacto partidário nas políticas públicas consiste na avaliação dos programas eleitorais de cada partido político. Brauninger (2005) defendeu que os conteúdos programáticos de cada partido político constituem a informação que melhor revela as suas intenções no que respeita às políticas a realizar. Uma vez que os programas eleitorais são elaborados de forma a serem implementados num período temporal específico (o mandato seguinte), a informação que fornecem torna-se específica às condições sociais e económicas vividas. Por outro lado, Klitgaard e Elmelund-Praestekaer (2013) argumentaram que muitas vezes nas democracias ocidentais os partidos políticos só integram o governo após difíceis negociações com possíveis parceiros de coligação ou com outros partidos integrantes do parlamento, existindo assim a possibilidade de se observarem grandes divergências entre o programa inicial do partido e as políticas adotadas por um governo composto por vários partidos. Nygard (2006) elaborou também uma crítica a esta metodologia, sublinhando que em período eleitoral é esperado que todos os partidos mostrem uma posição favorável à expansão do EBE de forma a captar um maior número de apoiantes. Em oposição, Brauninger (2005) realçou que os programas poderão comprometer os partidos políticos na medida em que o seu sucesso depende da sua credibilidade, não existindo assim incentivos para que os programas não sejam o mais fidedignos possível.

1.4.2. Principais Resultados

Um dos primeiros estudos empíricos tendentes a avaliar o efeito partidário nas políticas públicas foi realizado por Cameron (1978). Analisando um conjunto de 18 países¹⁰ para o período 1960-1975 o autor procurou explicar as variações na dimensão da intervenção do Estado na economia, medida pelas receitas públicas efetivas em percentagem do PIB. O autor concluiu que os países cujos governos foram compostos maioritariamente por partidos de esquerda testemunharam a existência de um Estado de maior dimensão em

¹⁰ EUA, Canadá, Inglaterra, Austrália, Japão, Alemanha, França, Itália, Espanha, Holanda, Áustria, Bélgica, Suíça, Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia.

relação aos países com governos com menor ou nula participação de partidos de esquerda.

Blais et al (1993), num estudo para o horizonte temporal 1960-1987, envolvendo 15 países desenvolvidos e utilizando como indicador a despesa pública em percentagem do PIB, não conseguiram confirmar a hipótese de que uma alteração ideológica de direita para esquerda do governo de um determinado país provocasse um aumento daquele indicador (*time series analysis*). No entanto, sob uma *pooled data analysis*, verificaram que governos de esquerda apresentaram um nível de despesa pública em percentagem do PIB ligeiramente superior aos governos de direita, concluindo que os partidos políticos têm influência nos níveis de despesa, ainda que pouco significativo. Usando o mesmo indicador, Schmidt (1996) analisou 23 países da OCDE entre 1960 e 1994 e concluiu que a participação de partidos de esquerda, de centro ou de centro-direita (particularmente partidos cristãos-democratas) no governo conduz a um aumento da dimensão do Estado. Num estudo envolvendo 16 países da OCDE ao longo do período 1961-1989¹¹, Cusack (1997) concluiu que a ideologia partidária tem importância na dinâmica da despesa pública (em percentagem do PIB), sendo que partidos de esquerda têm um efeito positivo na dimensão do Estado e de direita o efeito oposto. Tendo validado a Teoria Partidária, o autor sublinhou no entanto que a crescente importância dos mercados internacionais tem vindo a atenuar os efeitos partidários ao longo dos anos.

Potrafke (2011) elaborou um estudo envolvendo 20 e 23 países da OCDE ao longo dos períodos 1970-1997 e 1990-2006, respetivamente, de forma a analisar a influência partidária na composição da despesa pública. Os resultados sugeriram que a ideologia partidária tem tido um efeito bastante fraco na composição da despesa pública, embora se tenha observado que os partidos de esquerda aumentaram a sua despesa na rubrica Serviços Públicos¹² no período 1970-1997 e na rubrica Educação no segundo período.

Com base na tese defendida por Paul Pierson¹³ e na aplicabilidade ou não da Teoria Partidária em períodos de recuo do EBE, Castles (2001) investigou a influência partidária tendo como objeto a despesa pública de 19 países da OCDE entre 1984 e

¹¹ O autor realizou uma primeira análise contendo o período 1955-1989, mas devido à ausência de dados disponíveis para um dos países, limitou o período temporal de forma a incluir o décimo-sexto país numa segunda análise.

¹² Esta rubrica inclui despesas com os serviços públicos gerais e com a ordem e segurança públicas.

¹³ Mencionada na secção 1.2.

1997. O autor comprovou a tese de Pierson, concluindo que não existe um efeito partidário no caso de se verificarem condições económicas restritivas, estando a existência desse efeito limitado a fases de elevado crescimento económico. De forma a estudar a reação dos governos a uma crise económica, Galasso (2014) levou a cabo um estudo empírico com base em 25 países da OCDE, analisando econometricamente os determinantes das suas reformas estruturais¹⁴ durante o período 1975-2008. O autor concluiu que em períodos de crise os governos de direita evitam os processos de reforma de modo a não serem associados pelo eleitorado ao extremo liberalismo nem perderem apoio eleitoral. Os governos de esquerda e de centro são os que mais promovem reformas nestes períodos específicos, sendo que os de esquerda recorrem às privatizações, e os de centro liberalizam os mercados de bens e serviços e diminuem a generosidade dos subsídios de desemprego. Estes resultados vêm sublinhar que as crises económicas são períodos singulares em que os partidos políticos estão dispostos a ultrapassar questões ideológicas, contrariando as suas tradicionais crenças políticas.

A produção científica relativa à análise da influência partidária nas políticas públicas revela uma atenção particular para os efeitos da composição partidária dos governos na esfera social. De uma forma geral, grande parte dos estudos que incidiram na fase de expansão do EBE revelou que a composição partidária dos governos é importante na explicação da variação do esforço social¹⁵ entre países, e parte dos mesmos mostrou ainda que governos de esquerda e governos cristãos-democratas se associavam a maiores níveis de despesa social em percentagem do PIB (Kittel e Obringer, 2003).

Jensen (2010), utilizando como indicador a despesa social em percentagem do PIB e com recurso a uma *time-series cross-section regression*, estudou 18 países¹⁶ ao longo do período 1980-2000. Os resultados apontaram para que a permanência prolongada de partidos de esquerda no governo tenha um efeito positivo de longo prazo no EBE, traduzido em maiores níveis de despesa social e menores níveis de desigualdade económica e de pobreza. Também analisando dados sobre a despesa social (*per capita*) de 21 países da OCDE correspondente ao período 1980-2008, Herwartz e Theilen (2013) realizaram um estudo econométrico de forma a averiguar se a influência

¹⁴ Reformas nos mercados de bens e serviços, de trabalho e financeiros.

¹⁵ O esforço social corresponde à despesa social do PIB.

¹⁶ Como países predominantemente de esquerda tem-se a Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Itália, Holanda Noruega e Suécia. Austrália, Canadá, França, Alemanha, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos da América constituem o grupo de países tradicionalmente governados por partidos de direita.

partidária na despesa social tem diminuído nas últimas três décadas. Os autores concluíram que a ideologia explica uma parte importante da dinâmica da despesa social *per capita* no curto prazo. Os partidos de esquerda apresentam níveis de despesa superiores aos partidos de direita, e todos os partidos tendem a gastar mais no período que antecede as eleições. Herwartz e Theilen acreditam no entanto que a influência partidária tem sofrido alterações ao longo do tempo, sendo que a ideologia tem perdido a sua importância na explicação da despesa social em favor dos ciclos eleitorais.

Huber e Stephens (1993) analisaram a despesa em pensões em países democráticos industrializados, no período 1958-1986, utilizando um modelo econométrico que apresentava como variável dependente as pensões de velhice do sistema de Segurança Social. Os autores concluíram que os cristãos-democratas e os social-democratas estão positivamente relacionados com o nível de despesa em pensões, apresentando os primeiros uma maior despesa nos sistemas de pensões que os segundos, resultado oposto ao verificado na maioria dos estudos realizados. O efeito encontrado para os governos social-democratas sobre a despesa em pensões é assim mais fraco do que o esperado pelos autores.

Com o objetivo de analisar a relação entre os efeitos partidários e a evolução do EBE, Korpi e Palme (2003) estudaram um conjunto de 18 países democráticos¹⁷, entre 1975 e 1995. Os autores utilizaram como indicador as taxas de substituição líquidas¹⁸ de três programas do sistema de Segurança Social: doença, acidentes de trabalho, e subsídio de desemprego. Numa primeira fase observaram um recuo do EBE ao longo do período em análise, refletido numa redução das taxas de substituição líquidas dos três programas. Posteriormente, para testar a hipótese de que recuos do EBE não se encontravam relacionados com a ideologia partidária, Korpi e Palme analisaram a relação entre a composição partidária dos governos¹⁹ e o risco de existência de cortes nos programas. Os autores concluíram que o risco de existirem cortes nas taxas de substituição diminuiu na presença de governos de esquerda e aumentava com governos de direita. Num trabalho semelhante, Wolf et al (2014) estudaram os determinantes da generosidade dos programas sociais de 18 países da OCDE, no período de 1980 a 1999. Comparando as taxas de substituição do subsídio de emprego, subsídio de doença e pensões de velhice,

¹⁷ Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Suíça, Reino Unido, e EUA.

¹⁸ Taxas de substituição excluindo impostos sobre o rendimento e contribuições sociais.

¹⁹ Governos de esquerda, governos cristão-democráticos, e governos de direita/conservadores.

os autores observaram diferenças partidárias mais acentuadas na definição do subsídio de desemprego. Verificaram ainda que os partidos conservadores impuseram maiores cortes na taxa de substituição do mesmo, enquanto os social-democratas e os liberais apresentaram um impacto positivo na mesma taxa. Em relação às pensões de velhice a composição partidária dos governos não foi reconhecida como determinante da generosidade do programa entre 1980 e 1990. Apenas na década de 90, um período de fortes reformas do sistema de pensões, se verificaram efeitos partidários, sendo que os social-democratas apresentaram um efeito negativo sobre as taxas de substituição deste benefício social bastante mais acentuado que os restantes partidos. Num estudo empírico que abrangeu 18 países da OCDE entre 1975 e 1999, baseado nas taxas de substituição do subsídio de desemprego, Allan e Scruggs (2004) observaram que até aos anos 80 os governos de esquerda estiveram associados a maiores aumentos do indicador. Nesse período de expansão do EBE um governo de esquerda aumentava as taxas de substituição três pontos mais rápido que um governo de direita, enquanto os últimos não apresentavam significativas alterações nas taxas. A partir dos anos 80, os governos de esquerda não se apresentaram significativamente associados a aumentos da taxa de substituição, e os governos de direita encontraram-se associados a reduções da mesma 1.5 vezes maiores que os primeiros.

Klitgaard e Elmelund-Praestekaer (2013) analisaram o impacto partidário na política social na Dinamarca entre 1975 e 2008 através da análise dos instrumentos legislativos adotados pelos governos em quatro áreas sociais: mercado de trabalho, habitação social, cuidados de saúde e educação. Diplomas que pretendiam reduzir a cobertura e/ou a qualidade dos programas, assim como reduzir possibilidades futuras de expansão, foram classificadas como “leis de recuo” do EBE. Como “leis de expansão” foram classificadas as que visavam aumentar a cobertura e/ou qualidade dos programas, bem como alargar as possibilidades de futura expansão do EBE. Os autores afirmaram existir um efeito partidário no desenvolvimento do EBE inclusive em períodos marcados pela permanência de medidas de austeridade, identificando diferenças nas intenções políticas entre governos de ideologias opostas que exerceram funções em períodos igualmente desfavoráveis em termos macroeconómicos. Concluíram ainda que o número de diplomas legais com intenção de recuo do EBE tende a aumentar com governos de direita, e que os efeitos partidários dependem do programa social em causa, sendo menos visíveis nos programas públicos relativos a cuidados de saúde e educação.

Também com base nas alterações legislativas, Green-Pedersen (2001) fez um estudo comparativo do recuo do EBE na Dinamarca e na Holanda referente ao período 1982-1998. O autor confirmou a importância da ideologia partidária na dimensão do Estado, nomeadamente nas políticas da Segurança Social. Verificou que a Holanda assistiu a um maior recuo do Estado Social devido ao poder maioritário de um partido de centro (*Christian Democratic Appeal*). Na Dinamarca, a oposição social-democrata (ideologia de esquerda) contestou os recuos impostos pelos governos de direita.

Com base nos programas eleitorais de cada partido, Nygard (2006) analisou quatro países nórdicos entre 1970 e 2003. Durante o período em análise os partidos de esquerda apresentaram uma posição mais favorável à expansão do EBE que os partidos de direita. No entanto, foi nos programas dos partidos de direita que se verificou uma maior intensificação do papel do mercado de forma a fazer face aos problemas sociais. Também com base nos programas eleitorais, Guedes (2012) estudou as principais diferenças entre os dois maiores partidos em Portugal, PS e PSD, entre 1991 e 2009. Nas eleições de 1991, ambos os partidos deram prioridade à temática do Estado Social (sua expansão e justiça social). Em 1995 a expansão do Estado Social voltou a encontrar-se entre os principais temas dos programas dos dois partidos, e em 1999 chegou a ser a temática mais referenciada em ambos os manifestos. Nas eleições de 2002 a expansão do Estado Social surgiu mais presente no programa do PS, não constando pela primeira vez nos dez temas mais referenciados pelo PSD. Em 2005 o PS fez novamente uma maior referência a temáticas relacionadas com o Estado Social que o PSD. Este voltou a não apresentar a expansão do Estado Social nas dez categorias mais referidas, expondo inclusive o objetivo de reduzir a despesa do Estado. Em 2009 o PS voltou a surgir com um maior destaque para o Estado Social que o PSD. Este, de novo, não introduziu a expansão do Estado Social no topo das suas prioridades, voltando a referir a necessidade de reduzir a despesa pública. O autor concluiu que o PS fez uma maior referência a temáticas relacionadas com a justiça social, a expansão do Estado Social e a regulação do mercado. Sublinha no entanto que o PSD apresentou pelo menos três categorias consideradas como sendo tradicionalmente de esquerda (expansão do Estado Social, expansão da educação e justiça social) que surgem mais referenciadas que algumas temáticas tipicamente de direita (como a produtividade e a livre empresa). Guedes comparou estes resultados com os resultados do mesmo tipo de

análise em oito países europeus²⁰ entre 1990 e 2010. Nas grandes prioridades dos oito partidos socialistas surgiram duas temáticas tradicionalmente de esquerda: a expansão do Estado Social e a justiça social. Nos partidos de direita a expansão do Estado Social surgiu apenas em quarto lugar nas temáticas mais referenciadas. O autor concluiu que os dois principais partidos portugueses estão ideologicamente menos distantes do que o que se verifica entre partidos de esquerda e de direita noutros países europeus. Não confirmou no entanto que exista uma aproximação ideológica entre o PS e o PSD, defendendo que a nível do Estado Social as diferenças são cada vez mais visíveis.

Thornton (2014) optou por analisar os argumentos apresentados em debates orçamentais no parlamento da Nova Zelândia, entre 1970 e 2012, estudando 578 debates com enfoque nos argumentos contra e a favor das reformas do EBE apresentados pelos diferentes partidos. Thornton sugeriu que em 1984 os dois partidos dominantes – Partido dos Trabalhadores e Partido Nacional - inverteram os discursos normalmente apresentados, sendo que ambos expuseram as ideias tradicionalmente apresentadas pelo partido da oposição. Esta troca não foi no entanto permanente. Em 1990 o partido Nacional constituiu governo e retomou aos seus tradicionais argumentos, assim como os Trabalhadores que se focaram na assistência social. Em 2000, quando o partido dos Trabalhadores voltou a governar, o seu representante apresentou os tradicionais argumentos do partido baseados na igualdade e na justiça, e o partido Nacional não repetiu as ideias apresentadas em 1984. O autor sugeriu que as alterações nos discursos verificadas em 1984 e 2000 não foram apenas uma questão ideológica, e que a posição partidária em relação ao EBE poderá ser mais flexível do que se pensou originalmente, dado que esta se altera rapidamente sob determinadas condições, como por exemplo a mudança de um partido do governo para a oposição. Thornton acredita assim que os argumentos e ideias apresentados por um dirigente político são bastante influenciados pela posição do partido (governo ou oposição), e não tanto pela ideologia partidária. O autor não pretende invalidar as tradicionais posições partidárias mas sim sugerir que estudar a ideologia apenas entre direita e esquerda não será suficiente para captar o efeito partidário nas políticas públicas.

²⁰ Áustria, França, Alemanha, Reino Unido, Grécia, Holanda, Espanha e Suécia.

II. Portugal, 1983-2013: Governos Constitucionais e indicadores económicos e sociais

2.1. Os governos constitucionais portugueses e a sua composição partidária

Foi precisamente dois anos depois da Revolução de 25 de Abril de 1974, no dia 25 de Abril de 1976, que se realizaram as primeiras eleições constitucionais legislativas em Portugal. Desde logo, o sistema partidário português se mostrou dominado por quatro principais partidos políticos: Partido Comunista (PCP), Partido Socialista (PS), Partido Social-Democrata²¹ (PSD) e Centro Democrático Social²² (CDS).

Ao longo dos anos a principal tendência verificada no sistema político português foi a concentração dos votos nos dois partidos com ideologias de carácter central: o PS (um partido de ideologia socialista, e por isso de esquerda) e o PSD (classificado pelo Parlamento Europeu como um partido liberal, e portanto de direita). De facto, à exceção dos governos constituídos por iniciativa presidencial (em 1978 e 1979), o PS e o PSD marcaram sempre presença no governo, quer por si só quer em coligações (Quadro I).

De entre as coligações que existiram, quer formadas com o propósito de concorrer às eleições legislativas quer formadas após as eleições, destacou-se a Aliança Democrática (AD), constituída pelo PSD, CDS e PPM²³, uma coligação pré-eleitoral que constituiu três governos entre 1980 e 1983. É ainda de salientar que dos nove governos constitucionais em funções entre 1976 e 1987, cinco corresponderam a coligações e apenas dois foram formados por um só partido sem maioria parlamentar. Nenhum destes governos completou a duração total de um mandato parlamentar, tendo alguns terminado antes de completarem um ano de governação²⁴.

²¹ Apesar da sua denominação, o PSD é um partido liberal.

²² Em 1991 o CDS alterou a sua denominação para CDS-PP (Centro Democrático Social – Partido Popular).

²³ O Partido Popular Monárquico (PPM) surge apenas em coligações com o PSD e o CDS, não se mostrando muito relevante na história política do país.

²⁴ A duração normal de um mandato parlamentar é de quatro anos.

Quadro I- Os Governos Constitucionais portugueses, 1976-2013

Primeiro-Ministro e período de governo	Composição	Apoio Partidário (% de deputados)	Duração (meses)
I. Mário Soares (1976-78)	PS	40.7	17
II. Mário Soares (1978)	PS, CDS	56.7 PS: 40.7 CDS: 16.0	6
III. Nobre da Costa (1978)	Sem partido	--	1
IV. Mota Pinto (1978-79)	Sem partido	--	7
V. Maria Pintassilgo (1979-80)	Sem partido	--	5
VI. Sá Carneiro (1980-81)	AD (PSD, CDS, PPM)	51.2 AD: 48.4 PSD: 2.85	11
VII. Pinto Balsemão (1981)	AD (PSD, CDS, PPM)	53.6 AD: 50.4 PSD: 3.2	8
VIII. Pinto Balsemão (1981-83)	AD (PSD, CDS, PPM)	53.6 AD: 50.4 PSD: 3.2	28
IX. Mário Soares (1983-85)	PS, PSD	70.4 PS: 40.4 PSD: 30.0	24
X. Cavaco Silva (1985-87)	PSD	35.2	18
XI. Cavaco Silva (1987-91)	PSD	59.2	48
XII. Cavaco Silva (1991-95)	PSD	58.7	48
XIII. António Guterres (1995-99)	PS	48.7	48
XIV. António Guterres (1999-02)	PS	50.0	24
XV. Durão Barroso (2002-04)	PSD, CDS	51.8 PSD: 45.7 CDS: 6.1	27
XVI. Santana Lopes (2004-05)	PSD, CDS	51.8 PSD: 45.7 CDS: 6.1	8
XVII. José Sócrates (2005-09)	PS	52.6	48
XVIII. José Sócrates (2009-11)	PS	42.2	21
XIX. Passos Coelho (2011--)	PSD, CDS	57.4 PSD: 47 CDS: 10.4	--

Fonte: www.cne.pt, adaptado de Freire (2005:85).

Foi a partir de 1987 que o sistema partidário português se tornou mais estável, começando a verificar-se claramente a existência de um sistema bipartidário, dada a preferência da grande maioria do eleitorado para os partidos PS e PSD. Esta nova tendência do sistema eleitoral português é principalmente visível quando se verifica que entre 1987 e 2002 os partidos governaram ou com maioria absoluta (o caso do PSD nas eleições de 1987 e 1991) ou bastante próximos da maioria (o caso do PS nas eleições de 1995 e 1999). Em 2005 e 2011 o PS e o PSD, respetivamente, voltam a obter maioria absoluta, mantendo viva a tendência bipartidária verificada no sistema eleitoral português a partir de 1987.

Diversas razões determinaram uma delimitação do período selecionado para a análise empírica (Capítulo 3). Assim, em vez da consideração da totalidade dos governos constitucionais, a análise foi delimitada ao período 1983-2013, isto é, a partir do IX Governo Constitucional. Esta escolha prende-se com a curta duração dos governos constituídos até 1983, fruto da instabilidade política vivida no período da pós-revolução e com a existência de três governos constituídos por iniciativa presidencial e, por isso, sem significado para a análise em questão. Outro fator preponderante para a definição do período de análise foi a aprovação, em 1984, da primeira lei de bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto), durante a legislatura iniciada em 1983. Por fim, destaca-se ainda a indisponibilidade de alguns dados estatísticos referentes à Segurança Social anteriores à década de 80.

2.2. Evolução de alguns indicadores económicos e sociais

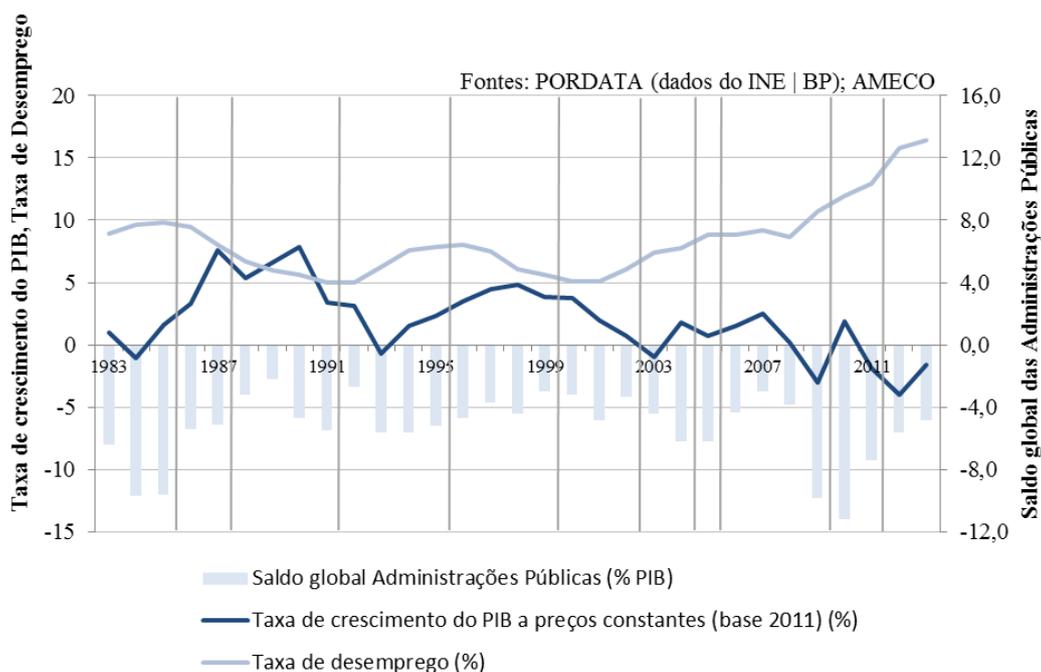
As decisões tomadas no âmbito da política económica no geral e na política social em particular são permanentemente condicionadas, entre outros fatores, pela conjuntura económica vivida no país. Como tal, torna-se pertinente realizar uma breve análise à evolução dos principais indicadores económicos e sociais que apresentam um papel relevante para o estudo em questão. É importante referir que todos os gráficos analisados nas subsecções seguintes contêm linhas verticais que assinalam a mudança de governo constitucional.

2.2.1. Indicadores macroeconómicos

No Gráfico 1 é possível verificar que, a partir da segunda metade do ano de 1984, à medida que a taxa de crescimento do PIB aumenta observa-se um decréscimo da taxa de desemprego. Por outro lado, com o abrandamento do crescimento da atividade económica a partir de 1990, os níveis de desemprego voltam a aumentar. Apesar das positivas taxas de crescimento do produto durante a década de 90, que permitiram uma manutenção da taxa de desemprego em valores reduzidos, a retração económica verificada no ano de 2003 provocou um conseqüente aumento da taxa de desemprego nos anos seguintes para valores próximos dos 10%. Ainda que se tenha observado uma ligeira recuperação da atividade económica após 2003, que não permitiu no entanto um decréscimo dos níveis de desemprego, os efeitos da crise económica e financeira que assolou toda a Europa são inequivocamente visíveis em Portugal a partir de 2007. A partir deste ano as taxas de crescimento do produto tornam-se negativas, com exceção

do ano de 2010, provocando um aumento exponencial do desemprego que atingiu valores acima dos 15% desde o final de 2011. É importante referir que foi em 2011 que foi assinado o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, contendo as condições de política económica e financeira a serem cumpridas de forma a ser cedida assistência financeira da União Europeia a Portugal. Apenas com a análise destes dois indicadores é já possível verificar que o IX Governo Constitucional (1983, PS e PSD), o XII Governo Constitucional (1991, PSD), o XV Governo Constitucional (2002, PSD e CDS), o XVI Governo Constitucional (2004, PSD e CDS), o XVII Governo Constitucional (2005, PS), o XVIII Governo Constitucional (2009, PS) e o XIX Governo Constitucional (2011, PSD e CDS) governaram sob uma conjuntura económica mais desfavorável que os remanescentes.

Gráfico 1 - Saldo global das Administrações Públicas, taxa de crescimento do PIB e taxa de desemprego



Através da análise do saldo global das administrações públicas²⁵ é possível verificar a existência de défice ao longo de todo o período em análise, logo, de uma permanente necessidade de financiamento. De uma forma geral, observa-se que o agravamento do défice nem sempre corresponde a períodos de quebra da atividade económica e/ou de recessão; veja-se por exemplo que a partir de 2010 se verifica uma queda acentuada da

²⁵ Medido pelas receitas efetivas menos despesas efetivas dos quatro subsectores das Administrações Públicas (Estado, Serviços e Fundos Autónomos, Administrações Regionais e Locais e Segurança Social).

taxa de crescimento do PIB e um agravamento da taxa de desemprego, enquanto o défice apresenta um gradual melhoramento. Apesar do saldo global se apresentar sempre com valores negativos, são notórios dois períodos de maior agravamento do défice, nomeadamente entre 1983 e 1985 e entre 2008 e 2011, períodos em que aquele indicador se manteve significativamente abaixo dos -6%. É relevante referir que a partir de 1999 a União Europeia classifica como “défice excessivo” os défices superiores a 3% do PIB, definindo os procedimentos a adotar nesses casos. Desde o ano 2000 até ao fim do período em análise Portugal manteve-se em situação de défice excessivo, com exceção apenas do ano de 2007 em que o saldo global registou um valor de 3% do PIB. Em comparação, entre 1986 e 2007 e após 2011 observou-se uma maior estabilidade do saldo global, sendo que apesar das variações verificadas o indicador não atingiu valores inferiores a -6% (com exceção de uma descida até este valor em 2004). É ainda importante referir que o saldo global atingiu os seus valores máximos sem que existisse uma quebra da atividade económica apenas durante a legislatura de 1987 (XI Governo Constitucional, PSD).

2.2.2. Indicadores relativos à Segurança Social

Na análise empírica (Capítulo 3) serão considerados dois programas de proteção social: a proteção ao desemprego (subsídio de desemprego do regime contributivo) e a proteção à velhice (pensão de velhice do regime contributivo). Começa-se por se observar a evolução do número de beneficiários de subsídio de desemprego e de pensões de velhice, ambos do regime contributivo.

A evolução do número de pensionistas (Gráfico 2 em anexo) apresenta um percurso já esperado, dado o aumento da esperança média de vida e a melhoria das condições de vida, mais especificamente dos cuidados de saúde, verificados ao longo dos anos²⁶. Note-se que o número de pensionistas de velhice aumentou de cerca de 500 000 para mais do triplo entre 1983 e 2013, revelando um crescimento bastante acentuado deste indicador. A evolução do número de beneficiários do subsídio de desemprego (Gráfico 3 em anexo) apresentou por sua vez um percurso menos constante, sofrendo sucessivamente aumentos e decréscimos. Verifica-se ainda que o aumento do número de beneficiários do subsídio de desemprego não se apresentou tão acentuado quanto o crescimento do desemprego, facto que se poderá justificar com os dados apresentados

²⁶ Esta evolução não se deve, no entanto, apenas ao efeito envelhecimento, uma vez que o indicador inclui as reformas antecipadas.

no Gráfico 3 (em anexo) relativo à percentagem de indivíduos inscritos nos centros de emprego que beneficiam do subsídio de desemprego. No entanto, como deverá ser esperado, os valores mais elevados do número de beneficiários do subsídio de desemprego foram atingidos a partir de 2003, período em que a taxa de desemprego atingiu também o seu máximo. Outra subida expressiva no número de beneficiários deste programa ocorreu entre 1989 e 1992, verificando-se por sua vez um decréscimo acentuado daquele indicador entre 2005 e 2007. De uma forma geral, o número de beneficiários do subsídio de desemprego traduz uma pequena parte do total dos desempregados inscritos nos centros de emprego e de formação profissional. Ainda que a partir de 2003 cerca de 50% dos desempregados inscritos nos centros de emprego beneficiassem do subsídio de desemprego, nos anos anteriores este indicador apresentou valores bastante reduzidos, chegando aos 7,7% em 1986²⁷. Estes dados servem ainda para sublinhar que a taxa de cobertura no que diz respeito ao programa de proteção ao desemprego é bastante reduzida, fator a ter em conta aquando a leitura das conclusões deste estudo.

A par do número de beneficiários destes dois programas sociais surge a despesa do Estado com os mesmos (Gráficos 4 e 5 em anexo). Tal como é esperado, estes dois indicadores apresentaram um percurso semelhante aos dos indicadores anteriormente analisados, sendo o que o nível de despesa com os programas em análise aumentou com o número de indivíduos que deles beneficia. Note-se no entanto que, por indisponibilidade dos dados pretendidos, a despesa com pensões de velhice corresponde a todos os regimes da segurança social, incluindo assim a despesa com pensões sociais (regime não contributivo). No entanto, o grosso da despesa com pensões de velhice decorre do regime contributivo. Observa-se aqui que a despesa pública com subsídios de desemprego foi bastante reduzida ao longo da década de 80, tendo aumentado na década seguinte mas nunca para valores acima de 1 milhão de euros. A partir de 2003, com o aumento acentuado da taxa de desemprego, a despesa com este subsídio apresentou valores mais elevados, atingindo o seu máximo de 2 milhões de euros em 2013. A despesa com pensões de velhice, à semelhança do número de beneficiários do mesmo programa, mostrou um crescimento muito mais significativo, sendo que em 1983 a despesa mantinha-se inferior a 500 000 milhares de euros e em 2013 os valores aumentaram em mais de 20 vezes. Os valores elevados deste indicador refletem-se

²⁷ Os dados estão disponíveis apenas a partir de 1985, existindo porém uma quebra de série neste ano.

também na sua proporção em relação ao PIB (Gráfico 6 em anexo). O envelhecimento da população portuguesa é bastante visível neste tipo de análise, sendo que a despesa com pensões de velhice tem vindo a representar uma cada vez maior percentagem do produto, correspondendo a 6% do PIB em 2013.

Em suma, é possível verificar que o número de beneficiários do subsídio de desemprego, assim como a despesa pública neste programa, registou maiores aumentos durante a legislatura de 1999 (PS), de 2002 (PSD, CDS) e de 2005 (PS). Relativamente aos mesmos indicadores mas referentes às pensões de velhice observa-se, não obstante o contínuo aumento, um crescimento mais acentuado durante os governos de 1999 (PS) e, principalmente, de 2005 (PS).

Como já foi referido, é notório que a evolução da despesa com os programas sociais em análise se encontra estreitamente relacionada com o número de beneficiários dos mesmos; resta no entanto verificar se o percurso da despesa com os subsídios de desemprego e com as pensões de velhice está igualmente associado, com mais ou menos intensidade, às alterações legislativas de cada governo no âmbito da cobertura e generosidade dos dois programas.

III. A composição partidária dos governos em Portugal e a política da Segurança Social, 1983-2013

3.1. Metodologia e dados

O principal objetivo do estudo empírico agora iniciado consiste na análise da influência da ideologia partidária na política social. Uma vez que a grande estrutura do Estado Social em Portugal é o Sistema de Segurança Social, pretende-se validar, ou não, o efeito da ideologia partidária nas políticas de Segurança Social, em Portugal, durante o período 1983-2013²⁸. Dado que o sistema de Segurança Social contém um elevado número de programas, tornou-se necessário selecionar os programas sociais a estudar. Assim, foram escolhidos dois programas de proteção social do regime contributivo: a proteção ao desemprego (subsídio de desemprego) e a proteção à velhice (pensão de velhice). A escolha pelo regime contributivo, também denominado “regime geral da Segurança Social”, prende-se com o facto de ser o regime obrigatório para todos os trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes. A opção por estes programas sociais advém também da sua importância na atual conjuntura social e económica de Portugal. Como foi possível verificar no Capítulo 2, os últimos anos foram marcados por uma subida exponencial da taxa de desemprego e do número de pensionistas, consequência, respetivamente, da crise financeira europeia e do crescente envelhecimento da população. Tendo sido Portugal um dos países mais afetados por estes dois fenómenos, a proteção ao desemprego e à velhice tem ganho uma importância extrema na esfera quer da política social quer das finanças públicas.

A metodologia utilizada neste estudo empírico será a análise das alterações legislativas relativas ao subsídio de desemprego e às pensões de velhice do regime contributivo. Esta metodologia consiste na análise de indicadores qualitativos baseados nas alterações legislativas, da qual advém a vantagem dos diplomas fornecerem informação acerca da totalidade das alterações introduzidas nos programas selecionados. Desta forma, será possível um estudo da cobertura dos mesmos, através das condições de acesso e prazos de garantia, e também da generosidade, através das taxas de substituição, fórmulas de cálculo e dos prazos de pagamento. O objetivo será apenas analisar a direção da alteração legislativa, classificando-a como um avanço ou um recuo no Estado Social, não sendo aqui estudado o nível ou dimensão do avanço ou do recuo de determinada

²⁸ A justificação da escolha do período temporal foi já apresentada no Capítulo 2.

medida. Por forma a compilar os diplomas com alterações legislativas relevantes para a análise foram consultados, *on-line*, a legislação disponibilizada pelo Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social no sítio da Segurança Social e a base de dados do MISSOC (*EU's Mutual Information System on Social Protection*). Para a consulta de diplomas enunciados naquelas bases de dados foi ainda utilizado o Diário da República Eletrónico. Devido à conjuntura económica e financeira que o país enfrentou no final do período em análise, foi consultado o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MECPE), de 17 de Maio de 2011.

O estudo far-se-á assim através da análise das alterações legislativas introduzidas em cada governo constitucional no período 1983-2013. Tendo como quadro de referência a situação macroeconómica de cada legislatura anteriormente analisada, pretende-se verificar se existe ou não uma influência partidária dos governos nas alterações legislativas da esfera social. Caso se verifique, o objetivo será associar determinada/as ideologia/as partidária/as a uma propensão para o avanço ou recuo do Estado de Bem-Estar, aqui delimitado aos dois programas sociais selecionados.

3.2. Alterações Legislativas

Em 1983 o *IX Governo Constitucional (PS/PSD)* publicou o Decreto-Lei n.º 297/83 (que alterou o Decreto Lei n.º 183/77) que introduziu alterações ao regime de proteção ao emprego (Quadro II em anexo). No que respeita às condições de acesso, o beneficiário passou a ter de trabalhar mais dias para auferir o subsídio; no entanto, esses dias de trabalho passaram a ser contados ao longo dos 12 meses prévios ao momento do desemprego, ao invés de 6 meses, podendo isto significar uma vantagem para o candidato. O prazo de pagamento do subsídio aumentou, assim como a taxa de substituição, que passou de 75% e 60% do salário mínimo nacional (para beneficiários com e sem familiares a cargo, respetivamente) para 70%, 80%, 90% e 100%, sendo a taxa mais baixa para beneficiários sem pessoas a cargo e a mais elevada para beneficiários com 6 ou mais pessoas a cargo. Por outro lado, o limite mínimo de idade para aceder antecipadamente à pensão de velhice após ter terminado o período de concessão do subsídio passou de 60 para 62 anos. Em 1985, o mesmo governo instituiu um esquema de seguro de desemprego integrado no regime da Segurança Social. O prazo de garantia exigido ao trabalhador passou de 180 dias nos 360 dias anteriores ao desemprego para 36 meses consecutivos. O prazo de pagamento foi reduzido

significativamente, e o montante do subsídio passou a ser equivalente ao subsídio atribuído na eventualidade de doença, definido nessa altura como 60% do salário médio do trabalhador, tendo sido criados limites para o valor do subsídio. Esta alteração poderá ter prejudicado muitos beneficiários, uma vez que, apesar do montante passar a estar relacionado com o salário médio do trabalhador (que será igual ou superior ao salário mínimo nacional antes usado como referência), observou-se o equivalente a uma redução da taxa de substituição para 60%. Se em 1983 se verificou um aumento da generosidade no subsídio de desemprego e o aumento do prazo de garantia pareceu ser compensado com o aumento do prazo para o seu cumprimento, em 1985 surgiu uma diminuição acentuada do prazo de pagamento, uma alteração equivalente a uma redução da taxa de substituição, e um aumento da dificuldade de acesso ao subsídio. Note-se que esta legislatura de coligação PS/PSD testemunhou um período particularmente desfavorável em termos económicos e financeiros, marcado por níveis de desemprego elevados e défices públicos agravados. Apesar de na segunda metade da legislatura se assistir a uma recuperação do PIB, o desemprego e o défice permaneceram desfavoráveis. A despesa pública com subsídios mostrou-se crescente na primeira metade da legislatura e decrescente na segunda, o que surge em concordância com as opções tomadas em termos da legislação.

Em 1986 o *X Governo Constitucional (PSD)* realizou alterações ao regime das pensões dos trabalhadores profissionais da atividade da pesca, verificando-se uma maior facilidade no cumprimento do prazo de garantia e ainda a introdução da possibilidade de reforma antecipada a partir dos 55 anos de idade (Quadro III em anexo). Estas alterações permitiram uma melhoria das condições de acesso à pensão de velhice e tiveram como cenário uma franca recuperação da conjuntura económica do país.

O *XI Governo Constitucional (PSD)* implementou, em 1990, o direito a uma prestação adicional no mês do Julho aos beneficiários da pensão de velhice, e no ano seguinte passou a ser permitido a estes beneficiários a acumulação da pensão de velhice com pensões de outros regimes (Quadro IV em anexo). No que diz respeito ao subsídio de desemprego, o prazo de garantia sofreu uma diminuição e o prazo de pagamento voltou a estar relacionado com a idade dos beneficiários, sendo que todos os grupos etários foram beneficiados com esta última alteração. O montante do subsídio passou a estar

dependente do salário de referência do trabalhador²⁹, tendo sido fixado em 65% deste. A nova forma de cálculo para aquele subsídio não deverá ter tido qualquer efeito na generosidade do mesmo, uma vez que o subsídio de doença, que servia de referência ao subsídio de desemprego antes desta alteração, apresentava já uma taxa de substituição de 65% do salário de referência.³⁰ Os limites mínimos e máximos do valor do subsídio aumentaram em alguns casos, uma vez que passaram a ser calculados com base na remuneração mínima mensal mais elevada garantida por lei, ao invés da remuneração mínima. Assistiu-se assim a uma expansão do Estado Social durante este governo PSD: um aumento da generosidade nas pensões de velhice e, em relação ao subsídio de desemprego, uma melhoria das condições de acesso e ainda um ligeiro aumento da generosidade com a introdução dos novos limites. Importa notar que este governo governou sob uma situação económica bastante favorável, com taxas de desemprego decrescentes, principalmente quando comparada à situação dos restantes governos; a nível financeiro, porém, verificou-se um agravamento do défice ao longo da legislatura.

Em 1993 o *XII Governo Constitucional (PSD)* procedeu a uma reforma no regime de pensões de velhice (Quadro V em anexo). A idade legal de reforma foi fixada em 65 anos de idade para ambos os géneros, com período de ajustamento para as mulheres³¹. O prazo de garantia aumentou de 10 para 15 anos, passando a ser exigida uma densidade contributiva anual mínima. A taxa de formação da pensão voltou a ser fixada em 2%³², tendo a taxa global o limite mínimo de 30% e máximo de 80%, correspondendo o último à designada pensão plena atribuída aos pensionistas com 40 anos de carreira contributiva. O salário de referência para o cálculo da pensão foi definido em R/14, ao invés de R/12, onde R representa o total das remunerações e que nesta legislatura foi alterado para as remunerações dos 10 melhores anos dos últimos 15, cobrindo assim um maior período da carreira contributiva. A reforma antecipada passou a não ser permitida até aos 60 anos de idade, e foi introduzido um complemento social para os pensionistas cuja pensão não atingisse um valor mínimo. Ainda no ano de 1993 este governo alterou o salário de referência que serve de base ao cálculo do subsídio de desemprego, passando este a ser o salário médio diário dos 12 meses anteriores à data do

²⁹ Definido por R/180, sendo R o total das remunerações registadas nos primeiros 6 meses que precedem o segundo mês anterior ao da data do desemprego.

³⁰ Informação retirada do Decreto Regulamentar n.º 36/87 de 17 de Junho.

³¹ A idade de reforma para as mulheres foi fixada em 62 anos e meio em 1994, tendo sido acrescentados 6 meses em cada ano civil.

³² A taxa de formação da pensão tinha sido fixada pelo governo anterior (VIII Governo Constitucional liderado pela Aliança Democrática) em 2.2% pelo Decreto Regulamentar n.º 9/83 (antes era de 2%).

desemprego, ao invés dos últimos 6 meses. Dependendo da situação do beneficiário, esta medida poderá ter aumentado ou diminuído a generosidade do subsídio. De um modo geral a reforma do sistema de pensões realizada pelo PSD veio dificultar o acesso à pensão de velhice e diminuir a sua generosidade (uma vez que foi alterada a forma de cálculo do salário de referência e diminuída a taxa de substituição). Apenas a introdução do complemento social significou uma melhoria para os pensionistas. No ano em que foi realizada esta reforma o país apresentava uma taxa de crescimento do PIB negativa, uma taxa de desemprego crescente e um déficit agravado; a despesa pública com pensões, tal como durante todo o período em análise, crescia a um ritmo acelerado em simultâneo com o número de pensionistas.

Durante a legislatura do *XIII Governo Constitucional (PS)* foram realizadas três atualizações extraordinárias das pensões de velhice que beneficiaram os pensionistas de mais idade e com mais anos de carreira contributiva (Quadro VI em anexo). Em 1999 a reforma antecipada passou a ser permitida a partir dos 55 anos de idade para os beneficiários que tivessem completado 30 anos de registo de remunerações, sendo no entanto estipulada uma taxa de redução de 4,5% por cada ano de antecipação. Foi também criada uma bonificação de 10% por cada ano de carreira contributiva a partir dos 65 anos até aos 70, desde que o pensionista apresentasse 40 anos de registo de remunerações. Ao nível do subsídio de desemprego os prazos de pagamento aumentaram dois meses para os indivíduos com menos de 25 anos, três meses para indivíduos com idades entre 30 e 35 anos, indivíduos com idades entre 40 e 45 anos e para indivíduos com idades compreendidas entre os 50 e os 55 anos, e 6 meses para beneficiários com idades entre 45 e 50 anos; os restantes grupos etários não sofreram alterações. O salário de referência passou a definir-se como R/360, permitindo um ligeiro aumento do montante dos subsídios. A idade limite de acesso à pensão de velhice para os desempregados diminuiu para os 60 anos, e nos casos de carreira contributiva mais longa para os 55. Foi ainda instituído o subsídio de desemprego parcial, que permitiu aos beneficiários acumular o subsídio de desemprego com rendimentos de trabalho a tempo parcial. Observou-se durante esta legislatura do PS um aumento da generosidade nas pensões de velhice, uma maior flexibilidade no acesso à reforma antecipada, e ainda a introdução de bonificações para os beneficiários com carreiras mais longas. A nível do subsídio de desemprego todas as alterações significaram melhorias para os seus beneficiários. Esta legislatura foi marcada por

alguma estabilidade macroeconómica, no sentido positivo, assistindo-se a uma redução do défice e da taxa de desemprego e mantendo-se a despesa com subsídios de desemprego estagnada.

Em 2002 o *XIV Governo Constitucional (PS)* manteve nos 2% a taxa anual de formação da pensão para os beneficiários com 20 anos ou menos de carreira contributiva, e aumentou a mesma taxa quando se verificasse um maior número de anos de registo de remunerações, sendo este aumento regressivo por referência ao valor do salário de referência (Quadro VII em anexo). O salário de referência passou a ser calculado tendo em conta todos os anos de carreira contributiva do pensionista³³. Esta medida, dependendo da carreira contributiva de cada pensionista, pode ter aumentado ou diminuído o montante das pensões, não tendo sido a generosidade o principal foco da mesma; esta alteração legislativa assentou “*num pressuposto de justiça social*”, de forma a que a pensão reproduzisse “*com maior fidelidade as remunerações recebidas ao longo de uma vida profissional*” e que fossem eliminadas as “*situações de manipulação estratégica do valor das pensões*” (Decreto-Lei n.º 35/2002). Este governo PS proporcionou assim um aumento da generosidade das pensões de velhice dos beneficiários com maiores carreiras contributivas. Ao longo da legislatura a conjuntura económica foi-se degradando, assistindo-se a um aumento da taxa de desemprego e a uma redução da taxa de crescimento do PIB; por outro lado, em 2002 foi possível uma ligeira recuperação financeira com uma redução do défice. A tendência crescente da despesa pública com pensões de velhice, assim como do seu número de beneficiários, manteve-se neste período.

O *XV Governo Constitucional (PSD/CDS)* instituiu em 2003 o Programa de Emprego e Proteção Social com o objetivo de concretizar medidas temporárias de emprego e de proteção social para os desempregados, reduzindo o prazo de garantia do subsídio de desemprego para 270 dias (Quadro VIII em anexo). O acesso à pensão de velhice para os desempregados passou a ser permitido aos 58 anos, desde que completados 30 anos de registo de remunerações. Estas medidas do PSD/CDS, ainda que temporárias, permitiram uma maior facilidade de acesso ao subsídio de desemprego e à pensão de velhice (para os desempregados). Durante este período o país apresentava um saldo orçamental desfavorável e uma taxa de desemprego elevada e crescente; em

³³ Esta medida foi implementada em regime de transição.

consequência, o número de beneficiários do subsídio de desemprego e respetiva despesa pública aumentaram significativamente.

Em 2005 o *XVII Governo Constitucional*³⁴ (PS) suspendeu o regime de flexibilização da idade de acesso à reforma antecipada (Quadro IX em anexo). Em 2007 a taxa de redução da pensão antecipada foi agravada, sendo fixada em 0,5% por cada mês de antecipação. A alteração para uma taxa mensal pode no entanto ter melhorado a situação de alguns pensionistas uma vez que, não perfazendo um ano completo de antecipação da idade de reforma, o pensionista passou a não ser penalizado como tal, mas sim pelo número exato de meses de antecipação. A taxa de bonificação das pensões, também alterada para um valor mensal, passou a estar relacionada com a carreira contributiva, melhorando apenas a situação dos pensionistas com mais de 40 anos de carreira contributiva; também em benefício das carreiras mais longas foi implementada uma bonificação às pensões cujos beneficiários acumulassem a pensão de velhice com exercício de atividade. Este governo criou ainda o fator de sustentabilidade a aplicar no cálculo das pensões, medida implementada também noutros países por forma a enfrentar os riscos do envelhecimento demográfico e o crescimento da despesa. O fator de sustentabilidade veio refletir o aumento da esperança média de vida aos 65 anos no valor das pensões, reduzindo o montante recebido pelos pensionistas. Em 2008 foi realizado um aumento extraordinário de todas as pensões. No que respeita ao subsídio de desemprego, em 2006 o prazo de garantia aumentou para 450 dias de trabalho nos 24 meses anteriores ao desemprego. O prazo de pagamento passou a depender não apenas da idade do beneficiário mas também do número de anos com registo de remunerações. Esta alteração levou a que, dentro de cada escalão etário, os beneficiários com mais anos de registo de remunerações mantivessem a sua situação, sendo que os beneficiários com menores carreiras viram o prazo de pagamento diminuído. Os desempregados com períodos de contribuições superiores a um determinado nível passaram a ser beneficiados de acordo com esses anos adicionais de trabalho, situação que era anteriormente apenas possível para os desempregados com mais de 45 anos de idade. O acesso à pensão de velhice antecipada para os beneficiários do subsídio de desemprego passou a ser mais fácil, tendo sido o limite de idade e o número de anos de carreira contributiva exigido diminuídos, respetivamente, para 57 e 22 anos. Aceder à pensão de velhice antecipada passou ainda a ser possível aos 62 anos de idade para as carreiras

³⁴ O XVI Governo Constitucional não será aqui mencionado pela ausência de legislação por ele introduzida nos programas sociais em análise.

mais curtas desde que tenha sido cumprido o prazo de garantia exigido (15 anos). Em relação às pensões de velhice este governo focou-se essencialmente em beneficiar as carreiras mais longas, verificando-se ainda um aumento da generosidade das pensões em geral; a introdução do fator de sustentabilidade traduziu-se no entanto numa diminuição da generosidade. Em relação ao subsídio de desemprego verificou-se uma maior dificuldade de acesso, uma diminuição da generosidade para as carreiras mais curtas e um aumento da mesma para as carreiras mais longas e, também pelo lado positivo, uma maior flexibilidade no acesso à pensão de velhice para os desempregados. No início desta legislatura as taxas de crescimento do PIB assumiam uma trajetória crescente e o desemprego, apesar de elevado, mantinha-se estável, permitindo uma diminuição da despesa com subsídios de desemprego. No entanto, a partir de 2007 foi evidente o efeito da crise financeira na economia portuguesa. Dividindo esta legislatura em dois períodos separados pelo ano de 2007, é possível verificar que recuos e avanços nas áreas sociais em estudo foram levados a cabo em ambos os períodos.

Em 2009 o *XVIII Governo Constitucional (PS)* suspendeu o regime anual de atualização das pensões, tendo sido estabelecido um regime de atualização transitório para 2010 que permitiu um aumento das pensões de velhice inferiores a 1500€ (Quadro X em anexo). Tanto em 2010 como em 2011 foram congelados os valores das pensões para os anos seguintes, sendo que o segundo congelamento foi implementado em cumprimento das medidas constantes do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MECPE) de 2011. É importante referir que as alterações legislativas realizadas em cumprimento do MECPE não poderão ser analisadas da mesma forma que as restantes, uma vez que foram de carácter obrigatório e não uma opção do governo em funções. Em 2010 foi introduzida uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES) nas pensões, que foi agravada no ano seguinte. Relativamente ao subsídio de desemprego este governo começou por reduzir, transitoriamente durante o ano de 2010, o prazo de garantia de 450 para 365 dias. Também para vigorar durante o mesmo ano foi implementada uma majoração de 10% do subsídio nas situações em que ambos os membros do casal fossem beneficiários do subsídio de desemprego e tivessem filhos a cargo. Ainda em 2010 o limite do subsídio de desemprego deixou de estar relacionado com o salário mínimo nacional e passou a estar ligado à remuneração de referência, não podendo ultrapassar 75% do seu valor líquido nem ser superior ao triplo do IAS. Se numa primeira fase este governo PS

proporcionou um aumento da generosidade nas pensões de montante mais baixo, numa segunda fase introduziu a CES, que veio diminuir os montantes das pensões. Em relação ao subsídio de desemprego as medidas implementadas foram todas benéficas: o acesso a este subsídio tornou-se, transitoriamente, mais fácil, e houve um aumento da generosidade para os desempregados com maiores dificuldades. A alteração dos limites ao montante do subsídio poderá ter significado um aumento da generosidade para os beneficiários que auferiam salários mais elevados. Durante esta legislatura o défice atingiu o valor máximo de todo o período em análise (11% em 2010), seguindo-se uma redução para os 7% em 2011. A taxa de desemprego atingiu valores próximos dos 15% e a despesa pública com subsídios continuou a sua trajetória crescente. Já a taxa de crescimento do PIB, que se tinha mantido positiva no primeiro ano da legislatura, voltou a valores negativos em 2011.

Em 2012, o *XIX Governo Constitucional (PSD/CDS)*, em cumprimento do MECPE, congelou o valor das pensões de velhice para o ano seguinte (Quadro XI em anexo). Ainda em 2012 houve um agravamento da CES e foi suspenso o regime de flexibilização da idade de acesso à pensão antecipada, mantendo-se no entanto essa possibilidade para os desempregados de longa duração. Em 2013 o pagamento adicional das pensões referente ao mês de Dezembro passou a ser realizado em duodécimos, não existindo qualquer alteração em termos de generosidade, e o valor das pensões para o ano seguinte foi congelado. Relativamente ao subsídio de desemprego, em 2012 foram implementadas diversas alterações em cumprimento do MECPE. O prazo de garantia foi reduzido de 450 para 360 dias, e os prazos de pagamento, no geral, sofreram diminuições. Ainda no âmbito do MECPE, o limite máximo do subsídio de desemprego foi reduzido para 2,5 vezes o valor do IAS; no entanto, foi implementada, sem limite temporal, a majoração dos subsídios para casais desempregados e com filhos; o subsídio de desemprego passou a ser reduzido em 10% após 6 meses de concessão do mesmo. Em 2012 e 2013 passaram a ser abrangidos pelo regime de proteção ao desemprego os trabalhadores independentes que prestam serviços a uma entidade independente da qual dependam economicamente, os trabalhadores independentes com atividade empresarial e os membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas, e os trabalhadores qualificados que cessem por acordo o seu contrato de trabalho sem diminuição do nível de emprego da empresa. Durante esta legislatura PSD/CDS a generosidade das pensões de velhice sofreu um recuo. Em relação ao subsídio de desemprego, verificou-se um

aumento em termos de cobertura. Apesar de neste período o défice ter diminuído, continuou acima do valor limite de défice excessivo, e as taxas de desemprego atingiram valores acima dos 15%. A despesa pública com subsídios de desemprego acompanhou esse crescimento, ao contrário do número de beneficiários que diminuiu a partir de 2012, o que poderá ter sido explicado pela diminuição dos prazos de pagamento introduzida pelo MECPE.

3.3. Análise de resultados

Após a análise dos diplomas é já possível compreender o sentido de avanço ou recuo das diferentes medidas sociais introduzidas pelos diversos governos, aqui representadas pelas alterações legislativas no âmbito da pensão de velhice e do subsídio de desemprego (Quadro XII)³⁵.

Quadro XII – Os governos em Portugal e a política da Segurança Social

Governo Constitucional	Conjuntura Económica		Pensão de velhice		Subsídio de desemprego		
	Défice público	Taxa desemprego	C	G	C	G	Outros (a)
IX – PS/PSD (1983-85)	↑	↑			-	+/-	-
X – PSD (1985-87)	↓	↓	+				
XI – PSD (1987-91)	↑	↓	+	+	+	+	
XII – PSD (1991-95)	↑	↑	-	- /+			
XIII – PS (1995-99)	↓	↓	+	+	+	+	+
XIV – PS (1999-02)	↑	↑		+			
XV – PSD/CDS (2002-04)	↑	↑			+		+
XVII – PS (2005-09)	↑	↑		+/-	-	- /+	+
XVIII – PS (2009-11)	↑	↑		+/- -	+	+	
XIX – PSD/CDS (2011--)	↓	↑		- -	+ +	- /+	

C: Cobertura

G: Generosidade

(a) Acesso dos desempregados de longa-duração e com determinada idade à pensão de velhice

↑ : Aumento

↓ : Redução

+: Avanço (quando a branco: medida implementada no âmbito do MECPE)

-: Recuo (quando a branco: medida implementada no âmbito do MECPE)

³⁵ É importante relembrar que o objetivo consiste apenas em analisar a direção da alteração legislativa, classificando-a como um avanço ou um recuo no Estado Social, não sendo estudado o nível ou dimensão do avanço ou do recuo de determinada medida.

Dada a tendência bipartidária do sistema político português, o IX Governo Constitucional surge aqui como um caso isolado na medida em que é composto pelo PS e PSD em coligação. Na presença destas duas forças partidárias no governo a maioria das políticas aplicadas, todas elas no âmbito do subsídio de desemprego, foram de recuo do Estado Social, sendo no entanto importante destacar a desfavorável conjuntura económica e financeira desse período.

Relativamente aos governos PSD e de coligação PSD/CDS, é possível observarem-se alterações legislativas que refletiram tanto avanços como recuos do Estado Social. Os avanços foram notados principalmente na legislatura iniciada em 1987, numa conjuntura económica e financeira favorável, tanto no que diz respeito à pensão de velhice como ao subsídio de desemprego. Na legislatura de 1991-95 começaram a observar-se alguns recuos no âmbito das pensões de velhice, num quadro macroeconómico desfavorável. No período 2002-04, no entanto, com um cenário económico e financeiro de novo desfavorável, voltaram a verificar-se políticas de avanço do Estado Social, nomeadamente em relação ao subsídio de desemprego, medidas que, ainda que possivelmente geradoras de um aumento da despesa social, poderão ter sido tomadas como resposta ao aumento da taxa de desemprego neste período. Durante a última legislatura, marcada por um défice excessivo permanente e bastante superior a 3% do PIB voltam a ocorrer recuos e avanços, simultaneamente, na esfera social, medidas tomadas na sua maioria em cumprimento do MECPE, cujos principais objetivos incluíam precisamente a redução do défice público.

Observe-se que, relativamente aos recuos introduzidos por estes governos, houve uma tendência mais marcada de atuação sobre a proteção à velhice, e dentro desse programa maioritariamente nos parâmetros relacionados com a generosidade, revelando uma tendência para o controlo do crescimento da despesa. Por outro lado, o único recuo introduzido durante estas legislaturas no que respeita ao subsídio de desemprego pertenceu às medidas compreendidas no MECPE. Já os avanços do Estado Social por parte destes governos foram mais visíveis no âmbito do subsídio de desemprego, com uma maior incidência sobre os critérios relacionados com a cobertura³⁶.

³⁶ É importante lembrar que, com exceção da legislatura de 1987-91, estes aumentos da cobertura do subsídio de desemprego podem ter sido realizados como forma de resposta às crescentes e elevadas taxas de desemprego verificadas nos respetivos períodos.

Em relação aos governos PS é visível uma clara diferença entre as duas primeiras legislaturas (1995-99 e 1999-92) e a duas últimas (2005-09 e 2009-11), sendo que nas primeiras apenas medidas de avanço foram tomadas e nas segundas também recuos foram introduzidos. Durante a legislatura de 1995-99, período marcado por um cenário macroeconómico favorável, observou-se uma forte tendência para o avanço do Estado de Bem-Estar em todas as vertentes de ambos os programas sociais em análise. No mandato seguinte, ainda que se tenha observado um aumento do défice, as alterações introduzidas, ainda que apenas sobre a generosidade da proteção à velhice, continuaram a representar um avanço no Estado Social, sendo gerado um aumento da despesa. As duas últimas legislações dos governos PS foram ambas marcadas por uma conjuntura económica e financeira desfavorável, começando neste período a observar-se alguns recuos na política social, tanto a nível das pensões de velhice como do subsídio de desemprego.

Em semelhança aos governos de centro-direita, os governos PS apresentaram mais avanços ao nível do subsídio de desemprego que ao nível da pensão de velhice, não mostrando no entanto uma preferência clara entre questões de cobertura ou de generosidade no âmbito daquele subsídio. Já em relação às alterações que significaram uma melhoria da proteção à velhice, verificou-se uma maior preferência pela generosidade, com conseqüente aumento da despesa. Relativamente às políticas que representaram recuos no Estado de Bem-Estar, houve um equilíbrio entre os dois programas sociais em estudo, destacando-se apenas o fato de que ambos os recuos introduzidos na pensão de velhice foram, à semelhança da tendência dos governos de centro-direita, relativos ao fator generosidade.

No geral, as alterações legislativas introduzidas pelo PS significaram um avanço em ambos os programas sociais nas legislaturas em que se observou uma conjuntura económica e financeira favorável, e um recuo quando o contrário se verificou. Pode daqui concluir-se que os recuos no Estado de Bem-Estar implementados pelo PS consistiram numa reacção às condições económicas e financeiras mais desfavoráveis. Quanto aos governos PSD e PSD/CDS, a grande parte das melhorias na proteção à velhice foram realizadas em legislaturas marcadas por uma taxa de crescimento do PIB bastante favorável, enquanto os recuos foram introduzidos em períodos que chegaram a registar valores negativos deste indicador, podendo verificar-se aqui, em relação a este programa, um comportamento semelhante ao dos governos PS. Sem prejuízo do que já

foi dito acerca das reações do PS à conjuntura económica, relativamente ao subsídio de desemprego ambas as ideologias partidárias responderam a aumentos da taxa de desemprego com avanços nesse programa, sendo que, como já foi referido, os governos de centro-direita optaram sempre (com exceção de uma medida constante no MECPE) por medidas de avanço neste subsídio, independentemente da conjuntura económica e financeira verificada.

É possível concretizar que, ao longo do período em análise, os governos de centro-esquerda se mostraram mais interventivos na política social (respeitante aos dois programas em estudo) do que os governos de centro-direita; ou seja, se por um lado se observaram mais avanços na esfera social em legislaturas do PS, o mesmo aconteceu para medidas de recuo³⁷. No entanto, através de uma análise conjunta das alterações legislativas introduzidas por cada governo e da conjuntura económica e financeira, não é possível afirmar de forma clara e inequívoca que os governos de centro-esquerda se mostraram mais propensos ao avanço do Estado de Bem-Estar que os governos de centro-direita ou vice-versa, concluindo-se assim que, com base nos dois programas sociais em estudo, no período 1983-2013 não houve um efeito partidário sobre a política social em Portugal. É importante sublinhar que o período temporal sobre o qual foi realizado este estudo inclui períodos bastante desfavoráveis no que diz respeito à conjuntura macroeconómica e também intervenções da União Europeia na política orçamental do país, nomeadamente através do MECPE, factos que terão influenciado as políticas aplicadas pelos diversos governos.

³⁷ Conclusões válidas quer sejam incluídas ou não as medidas constantes do MECPE.

Conclusões

O principal objetivo desta dissertação consistiu na validação, ou não, das hipóteses da Teoria Partidária no que diz respeito à política da Segurança Social em Portugal. Para o efeito, procedeu-se à análise das alterações legislativas introduzidas nos programas de proteção à velhice e de proteção ao desemprego pelos governos portugueses no período 1983-2013, tendo por referência a evolução dos principais indicadores económicos e financeiros. O estudo empírico não permitiu concluir que tenha existido um efeito partidário, claro e inequívoco, sobre a política de Segurança Social em Portugal, não sendo assim validada a Teoria Partidária. Não obstante, uma das hipóteses desta teoria assenta na ideia de que os partidos de ideologia de esquerda tendem a defender uma maior intervenção na economia e na sociedade por parte do Estado que os partidos de direita. Os resultados obtidos permitem validar esta hipótese em particular, uma vez que os governos PS se mostraram mais interventivos no âmbito dos programas sociais em análise que os governos PSD e PSD/CDS. É importante salientar que as situações de conjuntura macroeconómica desfavorável observadas ao longo do período em análise, incluindo a assistência financeira e a aplicação do MECPE, aparentam ter tido influência sobre as medidas implementadas.

As conclusões retiradas vão de encontro ao pensamento de autores como Cusack (1997) e Ross (2000), que defenderam que a ideologia partidária tem vindo a perder a sua influência sobre as decisões dos governos ao longo do tempo. É ainda possível associar os resultados obtidos à tese defendida por Pierson (2009), que argumentou que a Teoria Partidária não poderá ser aplicada em períodos de maior austeridade e de recuos do Estado de Bem-Estar (EBE), como as últimas décadas do século XX, da mesma forma que é aplicada em períodos de expansão do mesmo. Seguindo os argumentos do autor, a mesma tese poderá ser aplicada à primeira década do século XXI também aqui em análise, uma vez que as circunstâncias se mantiveram e, no caso português, agravaram.

No entanto, a grande maioria da literatura sobre a Teoria Partidária defende que, mesmo após o fim do período de maior expansão do EBE, continua a existir um efeito ideológico na política social. Klitgaard e Elmelund-Praestekaer (2013), através da análise das alterações legislativas efectuadas em diversos programas sociais na Dinamarca, confirmaram a existência desse efeito, inclusive em períodos de austeridade, resultados que não foram observados no caso português. Galasso (2014)

defendeu que partidos de diferentes ideologias reagiriam de diferente forma no que diz respeito à política social perante condições macroeconómicas desfavoráveis, resultado que também não foi possível comprovar uma vez que se verificaram semelhanças no comportamento do PS e do PSD perante esse tipo de quadro. Também as conclusões de Guedes (2012), que apontaram para uma forte diferença ideológica entre o PS e o PSD no que respeita ao Estado Social, não foram corroboradas com os resultados deste estudo.

Como principal limitação do presente estudo empírico tem-se o facto de terem sido analisados apenas dois dos programas da Segurança Social, não sendo assim possível garantir uma generalização das conclusões para todo o sistema. Assim, seria interessante seguir outras linhas de investigação no que diz respeito a esta questão, como a análise da totalidade dos programas da Segurança Social, incluindo o subsistema de solidariedade, ou de outras dimensões do EBE, como sendo a saúde ou a educação.

Anexos

Gráfico 2- Beneficiários da pensão de velhice do regime contributivo (indivíduos)

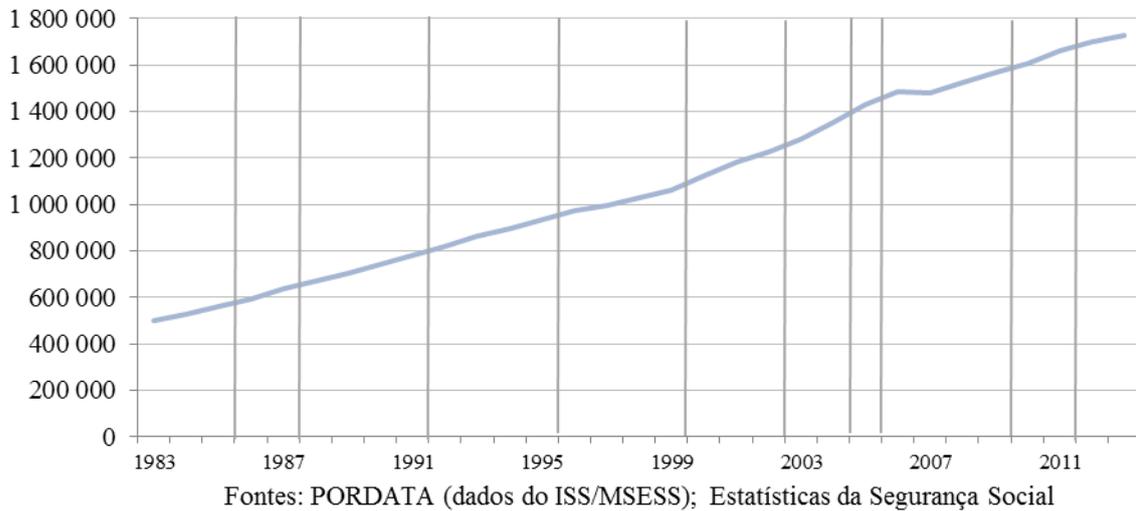


Gráfico 3 - Beneficiários do subsídio de desemprego do regime contributivo e beneficiários do subsídio de desemprego no total dos desempregados inscritos nos centros de emprego

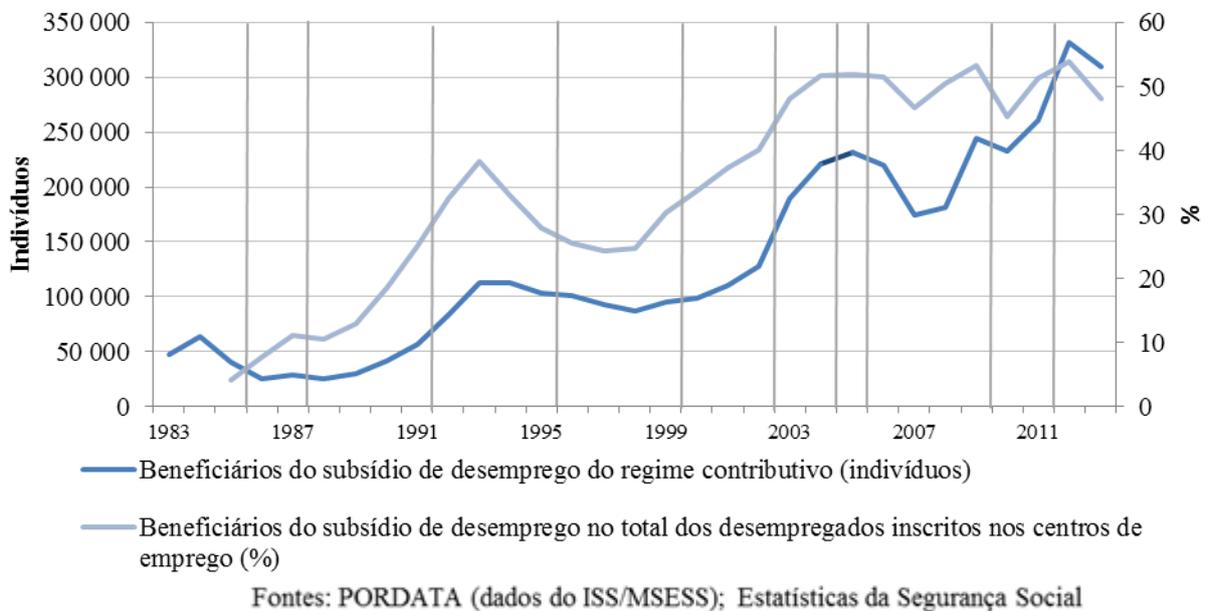
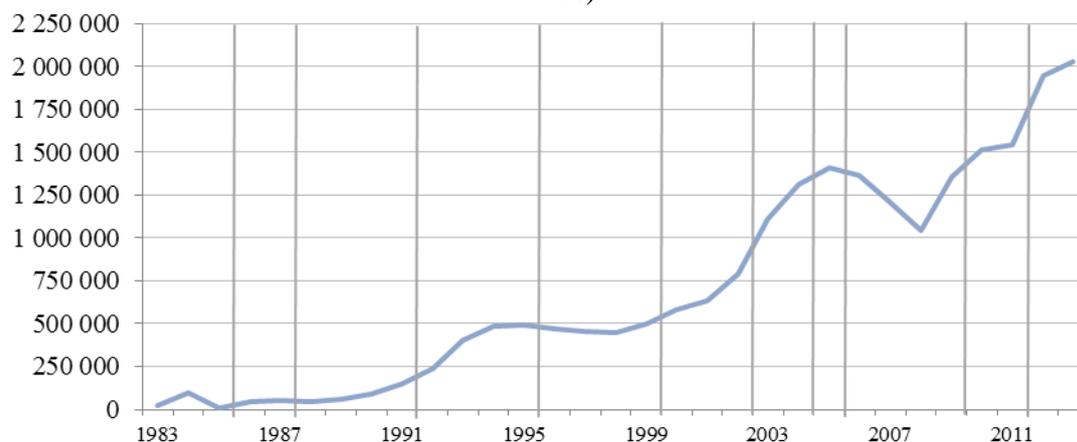
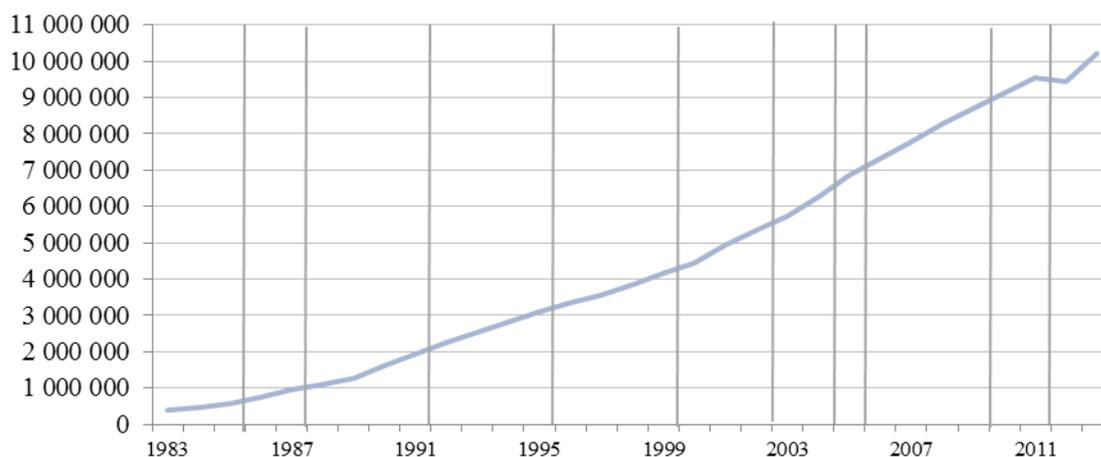


Gráfico 4 - Despesa em subsídios de desemprego do regime contributivo (milhares de euros)



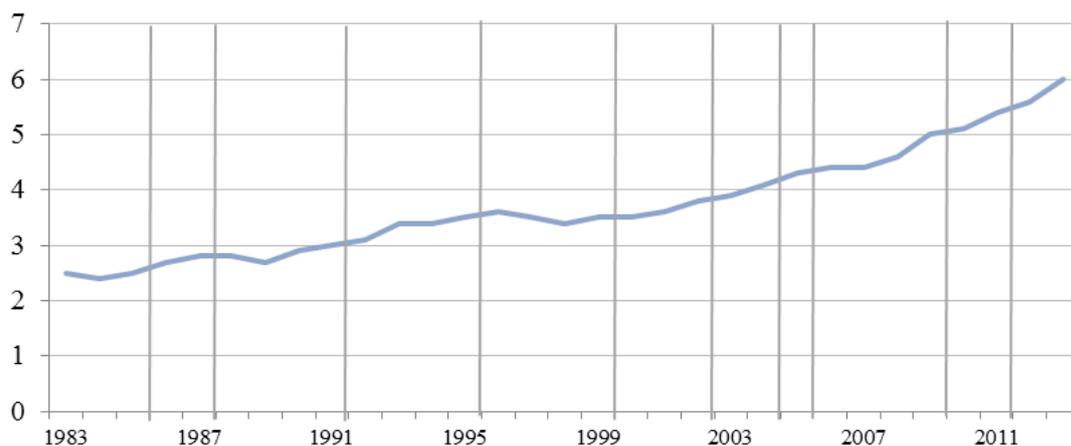
Fonte: PORDATA (dados do INE | BP e IGFSS/MSESS)

Gráfico 5 - Despesa em pensões de velhice (todos os regimes) (milhares de euros)



Fonte: PORDATA (dados do INE | BP e IGFSS/MSESS)

Gráfico 6 - Despesa em pensões de velhice (todos os regimes) (% PIB, base 2011)



Fonte: PORDATA (dados do INE | BP e IGFSS/MSESS)

Quadro II- Alterações legislativas do IX Governo Constitucional, 1983-85, PS/PSD

Subsídio de desemprego					
Diploma	Condições de acesso	Prazo de pagamento	Taxa de substituição	Limites	Outros
Decreto-Lei n.º 297/83	São condições gerais de atribuição: ter estado empregado, em média e a tempo inteiro, 180 dias nos últimos 360 dias anteriores à data do desemprego; estar abrangido pelo regime geral da segurança social ou pelo regime especial dos rurais com contribuições correspondentes à média de trabalho referida.	O subsídio será concedido, em princípio, pelo período de 450 dias, sofrendo o montante do subsídio uma redução de 20% nos últimos 90 dias. Os trabalhadores com idades iguais ou superiores a 50 e 55 anos terão direito, respectivamente, a 540 e 720 dias de subsídio.	O montante do subsídio calcula-se com base no valor mais elevado do salário mínimo nacional: 100% para os trabalhadores com 6 ou mais pessoas a cargo; 90% para os trabalhadores com 3 a 5 pessoas a cargo; 80% para os trabalhadores com menos de 3 pessoas a cargo; 70% para os trabalhadores sem pessoas a cargo.		Após 720 dias de concessão do subsídio, o trabalhador que tiver atingido os 62 anos de idade pode requerer antecipadamente a pensão de reforma.
Decreto-Lei n.º 20/85	Para beneficiar do subsídio o trabalhador deve reunir as seguintes condições: ter sido trabalhador por conta de outrem durante pelo menos 36 meses consecutivos, a tempo inteiro ou parcial; estar em situação de desemprego involuntário; ter capacidade para o trabalho; estar disponível para o trabalho; estar inscrito como candidato a emprego no centro de emprego; ser beneficiário do regime geral da Segurança Social, contribuindo sobre salários reais; não ser beneficiário de pensão de invalidez ou de velhice.	O cumprimento do prazo de garantia de 36 meses confere o direito de percepção do subsídio durante 6 meses. Além deste período mínimo, subsídio é concedido durante 1 mês por cada período de 12 meses seguidos ou interpolados de desemprego.	O montante do subsídio é equivalente ao subsídio atribuído na eventualidade de doença.	O montante do subsídio não pode ser superior ao triplo da remuneração mínima garantida por lei do respectivo setor de atividade nem inferior a essa remuneração mínima.	O beneficiário que tiver 62 anos de idade poderá requerer a pensão de reforma por velhice desde que preencha os restantes requisitos legalmente exigíveis para a sua concessão.

Quadro III - Alterações legislativas do X Governo Constitucional, 1985-87, PSD

Pensões de velhice (Profissionais da Atividade da Pesca)			
Diploma	Prazo de garantia	Reforma antecipada	Outros
Decreto Regulamentar n.º 40/86	Passam a ser considerados todos os anos de atividade (independentemente dos descontos efectuados)	Idade de acesso à pensão a partir dos 55 anos de idade.	Não acumulação com remunerações auferidas.

Quadro IV - Alterações legislativas do XI Governo Constitucional, 1987-91, PSD

Pensões de velhice	
Diploma	Outros
Portaria n.º 470/90	Direito a uma prestação adicional no mês de Julho.
Decreto-Lei n.º 141/91	Permitida a acumulação de pensões contributivas, entre si ou com pensões de outros regimes.

Subsídio de desemprego					
Diploma	Condições de acesso	Prazo de pagamento	Taxa de substituição	Salário de referência	Limites
Decreto-Lei n.º 79-A/89	Prazo de garantia: 540 dias de trabalho nos 24 meses que antecedem o desemprego.	Depende da idade do beneficiário: de 10 meses (idade inferior a 25 anos) a 30 meses (idade superior a 55 anos).	O montante diário do subsídio é igual a 65% da remuneração de referência.	R/180 (R= total das remunerações registadas nos primeiros 6 meses civis que precedem o segundo mês anterior ao da data do desemprego).	O montante mensal do subsídio não pode ser superior a 3*SMN nem inferior a essa remuneração mínima.

Quadro V - Alterações legislativas do XII Governo Constitucional, 1991-95, PSD

Pensões de velhice						
Diploma	Idade legal de reforma	Prazo de garantia	Taxa de formação	Salário de referência	Reforma antecipada	Outros
Decreto-Lei n.º 329/93	Uniformização aos 65 anos. Para mulheres: 62,5 anos em 1994, com acréscimo de 6 meses por ano.	Passa de 10 para 15 anos. Densidade contributiva anual mínima de 120 dias.	Taxa anual de formação de 2% por ano com registo de remunerações. Taxa global de formação com limites mínimo (30%) e máximo (80%).	R/14 (R= total das remunerações dos 10 melhores anos dos últimos 15 com registo de remunerações)	Impossibilidade de acesso à reforma antecipada até aos 60 anos.	Introdução do complemento social para pensionistas cuja pensão estatutária não atinja o valor mínimo.

Subsídio de desemprego	
Diploma	Salário de referência
Decreto-Lei n.º 418/93	R/365 (R= total das remunerações registadas nos primeiros 12 meses civis que precedem o segundo mês anterior ao da data do desemprego).

Quadro VI - Alterações legislativas do XIII Governo Constitucional, 1995-99, PS

Pensões de velhice		
Diploma	Reforma antecipada	Outros
Portaria n.º 700/96		<p>Atualização extraordinária das pensões para os pensionistas com 75 anos ou mais, com uma pensão inferior ao valor do SMN e com carreira contributiva de pelo menos 24 anos.</p> <p>Atualização de acordo com o n.º de anos da carreira contributiva: 1 500\$ de 24 a 26 anos; 3 000\$ de 27 a 29 anos; 4 500\$ de 30 a 32 anos; 6 000\$ de 33 a 35 anos; 8 000\$ de 36 a 38 anos; 10 000\$ para 39 ou mais anos.</p>
Portaria n.º 1239/97		<p>Atualização extraordinária das pensões para os pensionistas com idade entre 65 e 75 anos, que tenham uma pensão inferior ao SMN e com carreira contributiva de pelo menos 24 anos.</p> <p>Atualização de acordo com o n.º de anos da carreira contributiva: 1 500\$ de 24 a 26 anos; 3 000\$ de 27 a 29 anos; 4 500\$ de 30 a 32 anos; 6 000\$ de 33 a 35 anos; 8 000\$ de 36 a 38 anos; 10 000\$ para 39 ou mais anos.</p>
Portaria n.º 800/98		<p>Atualização extraordinária para os pensionistas com uma carreira contributiva de pelo menos 15 anos. Atualização tem em conta escalões determinados em função do n.º de anos de carreira contributiva, o valor máximo de aumento para cada escalão e o valor limite da pensão a conceder.</p>
Decreto- Lei n.º 9/99	<p>Permitida a partir dos 55 anos de idade para quem tenha cumprido o prazo de garantia e completado 30 anos de registo de remunerações. A taxa global de redução da pensão antecipada é o produto da taxa anual de 4,5% pelo n.º de anos de antecipação. Se o beneficiário aos 55 anos tiver carreira contributiva superior a 30 anos o n.º de anos de antecipação a considerar é reduzido de 1 por cada período de 3 que exceda os 30.</p>	<p>A pensão dos beneficiários de idade superior a 65 anos e com 40 anos de registo de remunerações é bonificada.</p> <p>A taxa global de bonificação é o produto da taxa anual de 10% pelo n.º de anos de carreira contributiva a partir dos 65 anos e com o limite de 70.</p>

Subsídio de desemprego			
Diploma	Prazo de pagamento	Salário de referência	Outros
Decreto- Lei n.º 119/99	<p>Depende da idade do beneficiário: 1 ano para idade inferior a 30 anos; 1,5 anos entre 30 e 40 anos; 2 anos entre 40 e 45 anos; 30 meses para idade igual ou superior a 45 anos (para estes beneficiários são acrescidos 2 meses por cada grupo de 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos que precedem o desemprego).</p>	<p>R/360 (R= total das remunerações registadas nos primeiros 12 meses civis que precedem o segundo mês anterior ao da data do desemprego).</p>	<p>Introdução do subsídio de desemprego parcial para o beneficiário de subsídio de desemprego que celebre contrato de trabalho a tempo parcial. A idade de acesso à pensão de velhice é possível aos 60 anos para quem preencha o prazo de garantia e tenha 55 anos ou mais. É ainda possível aos 55 anos para os beneficiários com 50 anos ou mais e com carreira contributiva de pelo menos 20 anos.</p>

Quadro VII - Alterações legislativas do XIV Governo Constitucional, 1999-02, PS

Pensões de velhice		
Diploma	Taxa de formação	Salário de referência
Decreto-Lei n.º 35/2002	A taxa anual de formação da pensão dos beneficiários com 20 ou menos anos de registo de remunerações é de 2% por cada ano civil relevante. A taxa global de formação da pensão destes beneficiários é igual ao produto de 2% pelo n.º de anos relevantes, com o limite mínimo de 30% e o número de anos a considerar não pode ser superior a 40. A taxa anual de formação da pensão dos beneficiários com 21 ou mais anos de registo de remunerações é regressiva por referência ao valor da respectiva remuneração de referência (Tabela). A taxa global de formação da pensão destes beneficiários é igual ao produto da taxa anual pelo n.º de anos relevantes, com o limite de 40.	TR/(n×14) (TR= total das remunerações anuais de toda a carreira contributiva e n= n.º de anos com registo de remunerações, até ao limite de 40; se n for superior a 40, considera-se a soma das 40 remunerações mais elevadas). (Durante um período transitório)

Quadro VIII - Alterações legislativas do XV Governo Constitucional, 2002-04, PSD/CDS

Subsídio de desemprego		
Diploma	Condições de acesso	Outros
Decreto-Lei n.º 84/2003	Prazo de garantia é reduzido para 270 dias de trabalho por conta de outrem no período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego.	Até ao pagamento do montante das prestações de desemprego nos termos fixados no Decreto-Lei n.º 119/99 são atribuídos subsídios provisórios de desemprego. A idade legal de acesso à pensão de velhice é antecipada para os 58 anos aos desempregados que tenham idade igual ou superior a 55 anos, tenham completado, aos 55 anos, 30 anos com registo de remunerações, e tenham completado um período de 30 meses de concessão de subsídio de desemprego.

Quadro IX - Alterações legislativas do XVII Governo Constitucional, 2005-09, PS

Pensões de velhice		
Diploma	Reforma antecipada	Outros
Decreto-Lei n.º 125/2005	Suspensa a flexibilização da idade de acesso à pensão antecipada.	
Lei n.º 53-B/2006		Criado o indexante dos apoios sociais (IAS) (considera crescimento real do PIB e variação do IPC). As pensões passam a ser actualizadas com base no IAS.
Decreto-Lei n.º 187/2007	A taxa global de redução da pensão antecipada é o produto da taxa mensal de 0,5% pelo n.º de meses de antecipação. Se o beneficiário aos 55 anos tiver carreira contributiva superior a 30 anos, o n.º de meses de antecipação a considerar é reduzido em 1 ano por cada período de 3 meses que exceda os 30 anos.	No cálculo da pensão é aplicado o fator de sustentabilidade (quociente da EMV aos 65 anos em 2006 pela EMV aos 65 anos no ano anterior ao de início da pensão). A pensão dos beneficiários com mais de 65 anos de idade e com pelo menos 15 anos de carreira é bonificada. A taxa global de bonificação é o produto da taxa mensal pelo n.º de meses de carreira contributiva a partir dos 65 anos e com o limite de 70. A taxa mensal de bonificação varia com o n.º de anos de carreira. A pensão bonificada não pode ser superior a 92% da melhor das remunerações de referência. Aquando o exercício de atividade em acumulação com pensão de velhice, o montante da pensão é acrescido de 1/14 de 2% do total das remunerações registadas.
Portaria n.º 9/2008		Ao valor das pensões acresce um aumento extraordinário de 2/14 do valor da atualização anual.

Subsídio de desemprego			
Diploma	Condições de acesso	Prazo de pagamento	Outros
Decreto-Lei n.º 220/2006	O prazo de garantia é de 450 dias de trabalho por conta de outrem num período de 24 meses imediatamente anterior à data do desemprego.	Beneficiários com menos de 30 anos: i) registo de remunerações igual ou inferior a 24 meses, 270 dias; ii) registo de remunerações superior a 24 meses, 360 dias, com acréscimo de 30 dias por cada 5 anos com registo de remunerações; beneficiários com idade entre 30 e 40 anos: i) registo de remunerações igual ou inferior a 48 meses, 360 dias; ii) registo de remunerações superior a 48 meses, 540 dias, com acréscimo de 30 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos; beneficiários com idade entre 40 e 45 anos: i) registo de remunerações igual ou inferior a 60 meses, 540 dias; ii) registo de remunerações superior a 60 meses, 720 dias, com acréscimo de 30 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos; beneficiários com mais de 45 anos: i) registo de remunerações igual ou inferior a 72 meses, 720 dias; ii) registo de remunerações superior a 72 meses, 900 dias, com acréscimo de 60 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos.	A idade de acesso à pensão de velhice é antecipada para os 62 anos aos beneficiários que preencham o prazo de garantia e tenham 57 ou mais anos de idade. É ainda antecipada para os 57 anos aos beneficiários que tenham 52 ou mais anos de idade e possuam carreira contributiva de pelo menos 22 anos.

Quadro X - Alterações legislativas do XVIII Governo Constitucional, 2009-11, PS

Pensões de velhice	
Diploma	Outros
Decreto-Lei n.º 323/2009	É suspenso o regime de atualização anual do IAS, sendo estabelecido um regime transitório de atualização para 2010. As pensões de valor igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do IAS são atualizadas em 1,25%; as pensões de valor entre 1,5 vezes o IAS e 1 500€ são atualizadas em 1%; as pensões superiores a 1500€ mantêm o seu valor.
Lei n.º 55-A/2010	Congelamento do valor nominal das pensões para o ano de 2011. As pensões com valor mensal superior a 5000€ passam a ser sujeitas a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES) de 10%, que incide sobre o montante que excede aquele valor.
Lei n.º 64-B/2011	Congelamento do valor nominal das pensões para o ano de 2012 (Em cumprimento das medidas constantes no Memorando de Entendimento). As pensões são sujeitas à CES nos seguintes termos: a) 25% sobre o montante que exceda 12 vezes o valor do IAS mas que não ultrapasse 18 vezes aquele valor; b) 50% sobre o montante que ultrapasse 18 vezes o IAS.

Subsídio de desemprego			
Diploma	Condições de acesso	Limites	Outros
Decreto-Lei n.º 324/2009	Reduz-se, transitoriamente, durante 2010, o prazo de garantia de 450 para 365 dias de trabalho por conta de outrem no período de 24 meses anterior ao desemprego		
Lei n.º 5/2010			Majoração temporária de 10% do montante do subsídio nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares de subsídio de desemprego e tenham filhos a cargo, abrangendo esta medida igualmente as famílias monoparentais. (Em vigor até ao final de 2010).
Decreto-Lei n.º 72/2010		O valor do subsídio não pode ser superior a 75% do valor líquido da remuneração de referência. O subsídio não pode também exceder o triplo do IAS.	

Quadro XI - Alterações legislativas do XIX Governo Constitucional, 2011- --, PSD/CDS

Pensões de velhice	
Diploma	Outros
Lei n.º 66-B/2012	Congelamento do valor nominal das pensões para o ano de 2013 (em cumprimento das medidas constantes no Memorando de Entendimento). As pensões passam a ser sujeitas à CES nos seguintes termos: 3,5% sobre a totalidade das pensões entre 1350€ e 1800€; 3,5% sobre o valor de 1800€ e 16% sobre o remanescente das pensões de valor entre 1800,01€ e 3750€; 10% sobre a totalidade das pensões de valor superior a 3750€.
Decreto-Lei n.º 85-A/2012	E suspenso o regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação, salvaguardando a situação dos desempregados de longa duração.
Decreto-Lei n.º 3/2013	Em 2013 o pagamento do montante adicional das pensões referente ao mês de Dezembro é realizado em duodécimos.

Subsídio de desemprego				
Diploma	Condições de acesso	Prazo de pagamento	Limites	Outros
Decreto-Lei n.º 64/2012 (Em cumprimento das medidas constantes do MECPE)	O prazo de garantia é reduzido para 360 dias de trabalho por conta de outrem num período de 24 meses imediatamente anterior à data do desemprego.	Beneficiários com menos de 30 anos: i) registo de remunerações igual ou inferior a 15 meses, 150 dias; ii) entre 15 e 24 meses, 210 dias; iii) superior a 24 meses, 330 dias. Com idade entre 30 e 40 anos: i) registo de remunerações inferior a 15 meses, 180 dias; ii) entre 15 e 24 meses, 330 dias; iii) 24 meses ou mais, 420 dias. Com idade entre 40 e 50 anos: i) registo de remunerações inferior a 15 meses, 210 dias; ii) entre 15 e 24 meses, 360 dias; iii) 24 meses ou mais, 540 dias. Com 50 anos ou mais: i) registo de remunerações inferior a 15 meses, 270 dias; ii) entre 15 e 24 meses, 480 dias; iii) de 24 meses ou mais, 540 dias. Os períodos de pagamento são majorados em função da carreira contributiva: para os beneficiários com menos de 40 anos de idade, um acréscimo de 30 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos; com idade entre os 40 e 50 anos, um acréscimo de 45 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos; com mais de 50 anos, um acréscimo de 60 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos.	O limite máximo do montante do subsídio é reduzido, não podendo ser superior a 2,5 vezes o valor do IAS.	Majoração temporária de 10% do montante do subsídio nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares de subsídio de desemprego e tenham filhos a cargo, abrangendo esta medida igualmente as famílias monoparentais. É introduzida uma redução de 10% ao valor do subsídio após 6 meses de concessão.
Decreto-Lei n.º 65/2012				Ficam abrangidos os trabalhadores independentes que prestam serviços a uma entidade independente da qual dependam economicamente.
Decreto-Lei n.º 12/2013				Ficam abrangidos os trabalhadores independentes com atividade empresarial e os membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas.
Decreto-Lei n.º 13/2013				Possibilita-se o acesso ao subsídio aos trabalhadores qualificados que cessem por acordo o seu contrato de trabalho sem diminuição do nível de emprego da empresa.

Referências Bibliográficas

- Allan, J. P. e Scruggs, L. (2004). Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies, *American Journal of Political Science*, 48 (3): 496–512.
- Blais, A. et al (1993). Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies. *American Journal of Political Science*, 37 (1): 40–62.
- Boix, C. (1997). Political Parties and the Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies, 1960-90, *American Journal of Political Science*, 41 (3): 814-845.
- Brauninger, T. (2005). A partisan model of government expenditure, *Public Choice*, 125: 409-429.
- Cameron, D. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, *American Political Science Review*, 72: 1243-61.
- Castles, F. G. (2001). On the political economy of recent public sector development, *Journal of European Social Policy*, 11 (3): 195–211.
- European Union e International Monetary Fund (2011). *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, March 2011.
- Cusack, T. (1997). Partisan politics and public finance: Changes in public spending in the industrialized democracies, 1955-1989, *Public Choice*, 91: 375-395.
- De Donder P. e Hindriks J. (2007). Equilibrium social insurance with policy-motivated parties, *European Journal of Political Economy*, 23: 624–640.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Freire, A. (2005). Party system change in Portugal, 1974-2005: the role of social, political and ideological factors, *Portuguese Journal of Social Science*, 4 (2): 81-100.
- Galasso, V. (2014). The role of political partisanship during economic crises, *Public Choice*, 158: 143-165.
- Green-Pedersen, C. (2001). Welfare-State Retrenchment In Denmark And The Netherlands, 1982-1998, The Role of Party Competition and Party Consensus, *Comparative Political Studies*, 34 (9): 963-850.
- Green-Pedersen, C. (2004). The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 6 (1): 3-14.
- Guedes, N. (2012). Convergência Ideológica? Uma análise comparada dos programas eleitorais do PS e do PSD (1991-2009), *Sociologia Problemas e Práticas*, 68: 103-125.

- Heckelman, J. (2002). Variable Rational Partisan Business Cycles: theory and some evidence, *Canadian Journal of Economics*, 35 (3): 568-585.
- Herwartz, H. e Theilen, B. (2014). Partisan influence on social spending under market integration, fiscal pressure and institutional change, *European Journal of Political Economy*, 34: 409-424.
- Hibbs, D. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy, *The American Political Science Review*, 71 (4): 1467-1487.
- Hibbs, D. (1992). Partisan theory after fifteen years, *European Journal of Political Economy*, 8: 361-373.
- Huber, E. e Stephens, J. D. (1993). Political Parties and Public Pensions - A Quantitative Analysis, *Acta Sociologica*, 36: 309-325.
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) (1983-1997). *Estatísticas da Segurança Social*, anual, Vol. 1: Dados financeiros e Vol. 2: Dados físicos, Lisboa.
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) (1998). *Estatísticas da Segurança Social*, anual, Vol. 1: Regimes de Segurança Social, Lisboa.
- Jensen, C. (2010). Issue Compensation ad Right-wing Government Social Spending, *European Journal of Political Research*, 49: 282-99.
- Jensen, C. (2012). Labour market-versus life course-related social policies: understanding cross-programme differences, *Journal of European Public Policy*, 19 (2): 275-291.
- Katsimi, M. e Sarantides, V. (2010). Do elections affect the composition of fiscal policy? *Public Choice*, 151: 325-362.
- Kittel, B. e Obringer, H. (2003), Political parties, institutions, and the dynamics of social expenditure in times of austerity, *Journal of European Public Policy*, 10 (1): 20-45.
- Klitgaard e Elmelund-Præstekær (2013). Partisan effects on welfare state retrenchment: empirical evidence from measuring of government intentions, *Social Policy & Administration*, 47 (1): 50-71.
- Korpi, W. e Palme, J. (2003). New Politics and Class Politics in the Contexto of Austeriry and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95. *The American Political Science Review*, 3: 425-446.
- Levy, J. D. (2001). Partisan politics and welfare adjustment: the case of France, *Journal of European Public Policy*, 8 (2): 265-85.
- Milani, F. (2010). Political Business Cycles in the New Keynesian Model, *Economic Inquiry*, 48 (4): 896-915.
- Nordhaus, W. (1975). The Political Business Cycle, *Review of Economic Studies*, 42 (2): 169-190.

Nygaard, M. (2006), Welfare-Ideological change in Scandinavian: a comparative analysis of partisan WS positions in four Nordic countries, 1970-2003, *Scandinavian Political Studies*, 29 (4): 356-384.

Pierson, P. (ed.) (2009). *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Potrafke, N. (2009). Did globalization restrict partisan politics? An empirical evaluation of social expenditures in a panel of OECD countries, *Public Choice*, 140: 105-124.

Potrafke, N. (2011). Does government ideology influence budget composition? Empirical evidence from OECD countries. *Economics of Governance*, 12: 101-134.

Potrafke, N. (2011b). Political cycles and economic performance in OECD countries: empirical evidence from 1951–2006, *Public Choice*, 150: 155-179.

Rauh, C. et al (2011). Political Parties and Higher Education Spending: Who Favours Redistribution?, *West European Politics*, 34 (6): 1185-1206.

Ross, F. (2000). Beyond left and right: the new partisan politics of welfare, *Governance*, 13 (2): 155–183.

Schmidt, M. G. (1996). When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, *European Journal of Political Research*, 30: 155-183.

Sinn, H. (1997). Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in Stefan Homburg, Fiskalföderalismus in Europa, *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, 253: 9–60.

Starke, P. (2006). The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review, *Social Policy & Administration*, 40 (1): 104-120.

Thornton, A. (2014). How does ideology influence welfare retrenchment proposals? Application of a new methodology, *Party Politics*, 1-12.

Vis, B. (2009). The importance of socio-economic and political losses and gains in welfare state reform, *Journal of European Social Policy*, 19 (5): 395-407.

Vlandas, T. (2013). Mixing apples with oranges? Partisanship and active labour market policies in Europe, *Journal of European Social Policy*, 23 (1): 3-20.

Wolf, F. et al (2014). The Politics of Public and Private Pension Generosity in Advanced Democracies, *Social Policy & Administration*, 48 (1): 86-106.

Bases de Dados e Websites:

Comissão Europeia: AMECO. Disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.

Comissão Europeia: MISSOC. Disponível em <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>.

Comissão Nacional de Eleições. Disponível em <http://www.cne.pt/listagem/eleicoes/3>.

Diário da República Eletrónico. Disponível em <https://dre.pt/>.

Fundação Francisco Manuel dos Santos: PORDATA. Disponível em <http://www.pordata.pt/Portugal>.

Segurança Social. Disponível em <http://www4.seg-social.pt/legislacao>.

Legislação:

Decreto Regulamentar n.º 36/87 de 17 de junho. Regulamenta a atribuição e o cálculo do subsídio de doença.

Decreto Regulamentar n.º 40/86 de 12 de setembro. Regulamenta a pensão antecipada.

Decreto-Lei n.º 119/99 de 14 de abril. Regulamenta a proteção ao desemprego.

Decreto-Lei n.º 12/2013 de 25 de janeiro. Regulamenta a proteção ao desemprego.

Decreto-Lei n.º 125/2005 de 3 de agosto. Suspende o regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação.

Decreto-Lei n.º 13/2013 de 25 de janeiro. Altera os regimes jurídicos de proteção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de segurança social.

Decreto-Lei n.º 141/91 de 10 de abril. Estabelece as condições de acumulação das pensões dos regimes contributivos de segurança social entre si, com pensões de outros regimes de proteção social de enquadramento obrigatório e com pensões de regimes não contributivos ou equiparados.

Decreto-Lei n.º 183/77 de 5 de maio. Regulamenta o subsídio de desemprego.

Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio. No desenvolvimento da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, aprova o regime de proteção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social.

Decreto-Lei n.º 20/85 de 17 de janeiro. Institui um esquema de seguro de desemprego.

Decreto-Lei n.º 220/2006 de 3 de novembro. Regulamenta proteção social no desemprego.

Decreto-Lei n.º 297/83 de 24 de junho. Regulamenta o subsídio de desemprego.

Decreto-Lei n.º 3/2013 de 10 de janeiro. Determina que durante o ano de 2013 o pagamento do montante adicional das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência atribuídas pelo sistema de segurança social, referente ao mês de dezembro, relativamente aos pensionistas cuja soma das pensões seja igual ou superior a 600 euros, e do subsídio de Natal dos aposentados, reformados e demais pensionistas da Caixa Geral de Aposentações, seja efetuado em duodécimos.

Decreto-Lei n.º 323/2009 de 24 de dezembro. Regime extraordinário de atualização de pensões.

Decreto-Lei n.º 324/2009 de 29 de dezembro. Modifica, transitoriamente, durante o ano de 2010, o prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego.

Decreto-Lei n.º 329/93 de 25 de setembro. Estabelece o regime de proteção na velhice e na invalidez dos beneficiários do regime geral de segurança social.

Decreto-Lei n.º 35/2002 de 19 de fevereiro. Define novas regras de cálculo para as pensões de invalidez e velhice.

Decreto-Lei n.º 418/93 de 24 de dezembro. Altera o Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de março (subsídio de desemprego).

Decreto-Lei n.º 64/2012 de 15 de março. Procede à alteração do regime jurídico de proteção no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, beneficiários do regime geral de segurança social, e à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro.

Decreto-Lei n.º 65/2012 de 15 de março. Estabelece, no âmbito do sistema previdencial, o regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego dos trabalhadores que se encontrem enquadrados no regime dos trabalhadores independentes e que prestam serviços maioritariamente a uma entidade contratante.

Decreto-Lei n.º 72/2010 de 18 de junho. Estabelece medidas para reforçar a empregabilidade dos beneficiários de prestações de desemprego e o combate à fraude, procedendo à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, e à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 124/84, de 18 de abril.

Decreto-Lei n.º 79-A/89 de 13 de março. Subsídio de desemprego (revoga o Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de janeiro, e legislação complementar).

Decreto-Lei n.º 84/2003 de 24 de abril. Aprova medidas temporárias de protecção social aplicáveis aos trabalhadores em situação de desemprego que revestem natureza especial e se inserem no Programa de Emprego e Protecção Social.

Decreto-Lei n.º 85-A/2012 de 5 de abril. Suspende o regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação, constante do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, salvaguardando a situação dos desempregados de longa duração.

Decreto-Lei n.º 9/99 de 8 de janeiro. Altera o DL n.º 220/2006, de 25 de setembro (regime de proteção na velhice e na invalidez dos beneficiários do regime geral de segurança social).

Lei n.º 5/2010 de 5 de maio. Estabelece um regime transitório e excecional de apoio aos desempregados com filhos a cargo.

Lei n.º 53-B/2006 de 29 de dezembro. Cria o indexante dos apoios sociais e novas regras de atualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social.

Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro. Orçamento do Estado para 2011.

Lei n.º 64-B/2011 de 30 de dezembro. Orçamento do Estado para 2012.

Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro. Orçamento do Estado para 2013.

Portaria n.º 1239/97 de 16 de dezembro. Atualização de pensões.

Portaria n.º 470/90 de 23 de junho. Criação do subsídio de férias para os pensionistas.

Portaria n.º 700/96 de 3 de dezembro. Atualização de pensões.

Portaria n.º 800/98 de 22 de setembro. Atualização extraordinária das pensões.

Portaria n.º 9/2008 de 3 de janeiro. Procede à atualização anual do valor do indexante dos apoios sociais, à atualização das pensões e de outras prestações sociais.