

## ANEXO J

### CONTROLE DEMOCRÁTICO DO ORÇAMENTO

André Azevedo Alves com Catarina Leão

#### 1. Introdução e metodologia

Perante um registo de três pedidos de assistência externa em quatro décadas, parece importante dedicar mais atenção à identificação e análise de possíveis factores político-institucionais de natureza estrutural na democracia portuguesa que contribuam para esta realidade. De facto, quando os problemas associados aos desequilíbrios e falta de sustentabilidade orçamental são praticamente constantes e transversais num determinado país, tal sugere que as causas não são meramente conjunturais ou relacionadas com agentes ou opções políticas circunstanciais.

A importância de definir e aplicar regras orçamentais encontra-se bem estabelecida e fundamentada tanto na literatura macroeconómica como na de economia política, com especial destaque para os trabalhos no domínio da teoria da escolha pública.<sup>1</sup> De facto, as regras fundamentam-se pela desejabilidade de evitar o exercício discricionário do poder político a cada momento, visando dessa forma minimizar riscos de inconsistência e insustentabilidade intertemporal das políticas. Considerando que o jogo político proporciona fortes incentivos para que prevaleça uma orientação para o curto prazo e fornece amplas tentações de eleitoralismo e manipulação do ciclo político, a aprovação e respeito por regras de controlo orçamental credíveis constitui uma condição importante para que uma trajectória de sustentabilidade no médio e longo prazo.

Com o objetivo de contribuir para a melhor compreensão deste importante problema no caso português, o presente trabalho apresenta quatro dimensões empíricas no âmbito da ciência política e conclui com uma análise e reflexão que incorpora conceitos teóricos

---

<sup>1</sup> Alves, A. A. & Moreira, J. M. (2004) *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política* (Cascais, Principia); Brennan, G. & Buchanan, J. M. (2000) *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy* (Indianapolis, Liberty Fund).

considerados adequados para a avaliação da atual situação de Portugal no contexto da zona euro e da UE.

A primeira dimensão empírica centra-se nos partidos políticos e aborda, a título de enquadramento e contextualização, as visões contemporâneas dos principais partidos políticos portugueses sobre regras orçamentais, por um lado, e explicitamente sobre a dívida pública e sua sustentabilidade, por outro. Esta dimensão, nos seus dois domínios específicos de aplicação, é abordada na segunda e terceira secções deste texto. Para esse efeito, e com vista à objetividade da análise, recorre-se a uma metodologia assente na análise de posições expressas nos manifestos ou documentos programáticos dos partidos complementados por declarações públicas dos respetivos líderes. Não há aqui especiais surpresas, mas considera-se importante realizar, ainda que forma sintética, este exercício para consolidar uma base objetiva para o remanescente da análise e discussão do tema.

A segunda dimensão empírica, complementar próxima da primeira, diz respeito ao sistema partidário e eleitoral incorporando também uma análise sobre a estabilidade governativa, aferida pelo cumprimento das legislaturas e procurando lançar algumas pistas sobre a relação entre essa estabilidade e o exercício da política orçamental.

A terceira dimensão aborda o papel do Parlamento no processo de decisão orçamental em Portugal. Procura-se nomeadamente, à luz de um enquadramento conceptual adequado no âmbito da ciência política, compreender as dificuldades que se colocam no caso português a que o Parlamento funcione como órgão de controlo autónomo relativamente à formulação e implementação da política orçamental pelos vários governos.

A quarta dimensão empírica de análise tem por objeto o Presidente da República e o seu papel no âmbito do controlo orçamental. Não sendo um agente político com poderes diretos de formulação ou implementação da política orçamental, a ação do Presidente neste domínio só se poderá processar por via indireta. A influência presidencial poderá fazer-se sentir nomeadamente por via das intervenções do Presidente sobre o cumprimento de regras orçamentais, assim como sobre a dívida pública e sua sustentabilidade. Do ponto de vista teórico, tanto as intervenções públicas como

privadas (por exemplo diretamente junto do Primeiro-Ministro) do Presidente da República poderão ser relevantes e produzir efeitos. No entanto, do ponto de vista empírico é bastante mais exequível e fidedigno, pelo menos relativamente ao passado recente, analisar as intervenções públicas pelo que foi essa a opção metodológica seguida. Pressupõe-se também que, salvo em circunstâncias excecionais, as preocupações e orientações manifestadas publicamente pelo Presidente da República corresponderão também, pelo menos em traços gerais, à sua ação no plano privado, pelo que a análise das intervenções públicas constituirá uma *boa proxy* da ação global do Presidente da República nestes domínios. No que diz respeito à delimitação temporal da análise, optou-se por incluir apenas Presidências completas para acautelar a (não infrequente) alteração de orientação dos Presidentes a meio de um mandato ou entre o primeiro e o segundo mandato. Considerando adicionalmente a realidade da aplicação das regras orçamentais e a realidade macroeconómica portuguesa, a opção recaiu na análise das presidências de Jorge Sampaio e Aníbal Cavaco Silva.

A quinta e última dimensão empírica do trabalho analisa em que medida a diferenciação entre partidos políticos pode explicar o padrão de condução da política orçamental pelos governos. Como se explica nessa secção, a evidência disponível aponta para que os problemas de sustentabilidade orçamental sejam em larga medida (ainda que não totalmente) independentes dessa diferenciação, o que reforça a natureza estrutural do problema e sugere a necessidade de considerar eventuais propostas de solução nesse mesmo plano.

Em conclusão, tendo por base e pano de fundo a análise empírica conduzida nas secções anteriores, sugere-se um reequacionamento estrutural da forma como o problema do controlo orçamental é encarado em Portugal. Esse reequacionamento passa por encarar, definir e compreender o problema estrutural português com base na noção de que os principais agentes políticos atuais em larga medida são motivados por uma lógica transversal de *rent-seeking* de fundos e recursos (definidos em sentido lato) europeus. Com base numa aplicação da literatura sobre *veto players* ao caso português, sugere-se que o controlo e cumprimento de regras orçamentais exigirá muito provavelmente restrições mais ativas das instituições políticas vigentes. Considerando a análise empírica efetuada do panorama português, a aplicação de mecanismos de *enforcement* credíveis dificilmente poderá deixar de ser, numa primeira fase, externa (ainda que

necessariamente legitimada pelas instituições políticas nacionais). Numa segunda fase, os mecanismos e regras de controlo orçamental deverão ser endogeneizados de forma a que a sustentabilidade orçamental possa ser politicamente viável a médio e longo prazo. A análise efetuada e a explicação proposta sugerem também que a via tradicionalmente aconselhada de mera transposição de mecanismos e instituições de outros países (mais bem-sucedidos neste domínio) tenderá a estar destinada ao fracasso se a referida endogeneização não for previamente conseguida.

## **2. Visões dos principais partidos políticos portugueses sobre regras orçamentais**

### **2.1. Partido Social Democrata (PSD)**

De acordo com o Partido Social Democrata (PSD), “Um objetivo orçamental não é um dogma de fé.”<sup>2</sup> O partido social-democrata assume ainda assim expressamente a importância da existência de regras orçamentais, afirmando que Portugal deve “definir a sua política orçamental, fiscal e económica com liberdade de escolha, sem deixar de cumprir as suas obrigações de membro da União Europeia e da zona euro.”<sup>3</sup> Assim, se por um lado é reconhecida a necessidade de liberdade no que toca à formulação destas políticas, reconhece-se que a pertença à Zona Euro – vista como constrangimento – dita também limitações a essa liberdade. Assim, tal como escreve o partido, “deveremos interiorizar permanentemente as regras de disciplina financeira implicadas na nossa participação na área do Euro, cuja violação sistemática no passado nos precipitou na maior crise da nossa história democrática.”<sup>4</sup> O PSD salienta a importância de cumprir as metas orçamentais acordadas com a Comissão Europeia, nomeadamente para o controlo do défice que não deve exceder os 2,5% do PIB.

Em linha com a lógica exposta, em janeiro de 2011, em conjunto com o Governo socialista e com o CDS-PP, o Partido Social Democrata participou na criação do Conselho das Finanças Públicas, uma entidade administrativa independente, com o objetivo de monitorizar e acompanhar, de uma perspetiva macroeconómica, as finanças públicas portuguesas e o processo de elaboração e execução orçamental.<sup>5</sup> Adicionalmente, no programa eleitoral do mesmo ano, o PSD comprometeu-se a proceder “ ‘à reforma do processo orçamental e do sistema de controlo orçamental com carácter de urgência’, dando ‘máxima prioridade’ à criação do Conselho das Finanças Públicas.”<sup>6</sup> Os sociais-democratas consideram assim explicitamente desejável que entidades independentes do poder político tenham poderes efetivos para supervisionar e fiscalizar o cumprimento das regras orçamentais.

---

2 PSD — Orçamento de Estado para 2015: Bom para Portugal, p. 10.

3 PSD — Orçamento de Estado para 2015: Bom para Portugal, p. 9.

4 PSD — Orçamento de Estado para 2015: Bom para Portugal, p. 19.

5 Estatutos do Conselho das Finanças Públicas. António Pinto Barbosa, Teodora Cardoso e João Loureiro. (Lisboa, 6 de abril de 2011)

6 <http://www.dn.pt/dossiers/politica/psd-campanha-eleitoral-2011/noticias/interior/passos-quer-criar-autoridade-orcamental-independente-1872294.html>

Relativamente aos indicadores que devem ser utilizados para o controlo da política orçamental e perante a preferência de Bruxelas no uso do ‘défice estrutural’ em detrimento do ‘défice nominal’, é possível afirmar que o PSD se encontra alinhado com esta preferência na medida em que a respeita. É importante salientar a classificação de certas medidas como “extraordinárias” — e que por isso não vigoram no cálculo do défice estrutural, segundo as diretrizes europeias — é diferente para o Governo e para a Comissão Europeia. O grau de ‘aceitação’ desta regra orçamental, depende portanto, da capacidade de negociação com Bruxelas na inclusão ou exclusão de certas medidas como ‘extraordinárias’, o que introduz um significativo grau de discricionariedade e politização no respetivo cálculo.

Relativamente a outros indicadores de controlo da política orçamental, em 2011, o PSD propôs uma alteração à lei de enquadramento orçamental para que fosse introduzido um “teto de endividamento global para o Estado no seu sentido amplo”, embora existisse já “um limite de endividamento só para o Estado no seu sentido mais restrito” sem incluir “empresas públicas” ou “parcerias público-privadas”<sup>7</sup>.

## **2.2. Partido Socialista (PS)**

Tal como o PSD, também o Partido Socialista (PS) declara nos seus documentos programáticos respeitar a importância do “rigor orçamental”, da existência de regras orçamentais em conformidade com as diretivas europeias, “assegurando a manutenção e sustentação dos meios, dentro dos constrangimentos existentes e dos compromissos orçamentais assumidos.”<sup>8</sup>. Contudo, e introduzindo alguma ambiguidade nos compromissos assumidos, as imposições de Bruxelas são classificadas como um “quadro bastante restritivo” na liberdade da formulação de políticas orçamentais. Por isso, o PS defende assim a dinamização do “investimento e a capacidade de atração de mais financiamento através de uma atitude proativa na Europa nas negociações para o

---

<sup>7</sup> <https://www.publico.pt/2011/03/02/politica/noticia/psd-tenta-limitar-aumento-da-despesa-do-pec-1482847>

<sup>8</sup> Programa Eleitoral do Partido Socialista: Eleições Legislativas 2015, p. 28.

plano de investimento anunciado por Juncker e de um esforço organizado do governo de captação de fundos de outras rubricas orçamentais europeias a favor de Portugal”<sup>9</sup>.

Tal como foi referido anteriormente, o Conselho das Finanças Públicas (CFP) foi criado durante a XI Legislatura, no final do Governo liderado por José Socrates, como fruto de um acordo entre o PS, PSD e CDS-PP — o Protocolo de entendimento relativo ao Orçamento do Estado para 2011 e à sustentabilidade das finanças públicas — que viabilizou também a aprovação do Orçamento de Estado para 2011. Desta forma, é possível afirmar que também para o Partido Socialista é desejável e necessária (ou pelo menos politicamente aceitável) a existência de entidades independentes do poder político com poderes para monitorar e fiscalizar o cumprimento das regras orçamentais.

Para além do défice nominal, a aceitação do défice estrutural como regra orçamental encontra acolhimento no PS, mas com crescentes reservas. O primeiro-ministro António Costa escreveu em maio de 2016 na moção com que se candidatou à reeleição como secretário-geral do PS que “a experiência de aplicação das atuais regras orçamentais deve, como aliás está previsto no próprio Tratado Orçamental, ser submetida a avaliação. A controvérsia e a intolerável incerteza sobre o real significado de conceitos decisivos como os de ‘crescimento potencial’ e ‘défice estrutural’ são apenas exemplos de matérias que exigem revisão, pelo que o debate em curso no Eurogrupo sobre essa matéria deve ser entendido apenas como o início de uma discussão mais profunda”<sup>10</sup>. O PS afirma assim que irá procurar reduzir a incerteza de indicadores como ‘PIB potencial’ e ‘défice estrutural’ junto a Bruxelas através de uma classificação mais concreta. A esta luz, é possível afirmar que o PS apresenta uma atitude que procura explorar de forma mais intensa a discricionariedade e politização dos indicadores selecionados para aferir o cumprimento das regras orçamentais, ainda que sem os colocar explicitamente em causa no plano público.

### **2.3. Partido do Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP)**

---

9 Programa Eleitoral do Partido Socialista: Eleições Legislativas 2015, p. 8-12.

10 <http://expresso.sapo.pt/politica/2016-05-07-Antonio-Costa-preocupado-com-defice-estrutural>

Apesar de, tal como o PSD ou o PS, o CDS defender a existência de regras orçamentais no contexto europeu, se os outros dois partidos defendem normas que regulem a sustentabilidade orçamental de uma perspetiva de equilíbrio económico que possibilite o crescimento, o CDS-PP acredita que as regras orçamentais são necessárias como complemento à redução do papel do Estado nas esferas económicas, sociais e financeiras do país, sendo essa a forma de obter um crescimento sustentável da economia.

Assim, para o CDS-PP, as regras orçamentais são bastante mais orientadas para uma redução das dimensões, não só da dívida, como do próprio Orçamento de Estado. Assim, tal como está escrito no Programa, “a política orçamental preconizada pelo Partido Popular obedece ao princípio de que o orçamento deve servir os portugueses e não o inverso. É necessário começar pela disciplina das finanças públicas, de modo a que estas estimulem o funcionamento do mercado em vez de o asfixiar. Em consequência, somos adeptos de uma séria contenção das despesas públicas, o que só é possível reduzindo as funções do Estado, retirando o Estado da vida empresarial e adotando critérios de eficácia e economia na utilização dos recursos. O Partido Popular qualifica de gravíssimo o peso que a despesa pública mantém no produto, em consequência do crescimento de um Estado assistencial, faustoso e laxista servido por governos tipicamente despesistas.”<sup>11</sup>

Tal como o PSD e o PS, também o CDS-PP participou na criação do Conselho das Finanças Públicas, reconhecendo a sua legitimidade e importância na tarefa de monitorizar o cumprimento das regras orçamentais. Em abril de 2016, a líder do CDS-PP Assunção Cristas chamou mesmo o Conselho de Finanças Públicas ao Parlamento “para ouvir a entidade sobre os cenários macroeconómicos e inquietações que tem sinalizado”<sup>12</sup>, numa audição prévia à discussão do Programa de Estabilidade a ser apresentado pelo Governo.

No que toca à utilização da meta do défice estrutural, a líder do partido Assunção Cristas defendeu em outubro de 2016 que perante as regras impostas por Bruxelas, “a

---

11 Programa do Partido Popular CDS-PP : Aprovado no XI Congresso (Extraordinário). Janeiro 1993, p. 23.

12 [http://www.cds.parlamento.pt/gp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13936:cds-pp-chama-conselho-de-financas-publicas-ao-parlamento&catid=59:geral&Itemid=64](http://www.cds.parlamento.pt/gp/index.php?option=com_content&view=article&id=13936:cds-pp-chama-conselho-de-financas-publicas-ao-parlamento&catid=59:geral&Itemid=64)



forma como receita ou despesa entra ou não entra para efeito de PIB é uma matéria de grande discussão técnica e política ... e ‘cabe ao Governo fazer essa defesa’.”<sup>13</sup> Assumindo a dificuldade em calcular o défice estrutural, a líder do CDS acredita que a sua definição junto às instituições europeias cabe ao Governo, nomeadamente no que se refere à inclusão ou exclusão de medidas extraordinárias. Ou seja, também o CDS-PP aponta para o significativo grau de discricionariedade e politização no cálculo dos indicadores referidos, remetendo para o poder executivo um papel negocial significativo.

Finalmente, o CDS é o único partido que, num dos seus manifestos eleitorais, explicitamente defende uma alteração constitucional no sentido de ser criado um limite constitucional à dívida pública, devido às suas grandes proporções e a par da crença de que “dívidas de hoje são impostos de amanhã”. Assim, “na exata medida em que a questão da dívida assume um carácter intergeracional, é evidente que assume hoje um carácter constitucional. Por isso, o CDS afirma a intenção de solicitar a abertura de uma revisão constitucional para esse efeito. O CDS afirma a intenção de ter uma atitude construtiva nessa revisão, visando, não um conflito ideológico mas, uma efetiva revisão que reúna o consenso necessário.”<sup>14</sup>

#### **2.4. Visão: Bloco de Esquerda (BE)**

O Bloco de Esquerda (BE) afirma não ter uma visão antieuropeísta, reconhecendo que “existindo uma moeda única europeia, é necessária disciplina orçamental comum.”<sup>15</sup> Contudo, por reconhecer que “o défice tem aumentado sistematicamente”, o BE considera “inútil” o esforço de cumprir o limite de 3% imposto por Bruxelas. Assim, avança com duas soluções alternativas inseridas num “novo Pacto para o Emprego e para a Disciplina Orçamental com os seguintes critérios: (a) o crescimento real anual da despesa corrente não deve ser superior a 2%; (b) as despesas de investimento na

---

13 [http://www.cds.parlamento.pt/gp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15923:governo-deve-qpedir-o-cancelamento-do-procedimento-de-defice-excessivoq&catid=59:geral&Itemid=64](http://www.cds.parlamento.pt/gp/index.php?option=com_content&view=article&id=15923:governo-deve-qpedir-o-cancelamento-do-procedimento-de-defice-excessivoq&catid=59:geral&Itemid=64)

14 CDS-PP: Manifesto Eleitoral 2011.

15 Programa Bloco de Esquerda, 2009.

qualificação do trabalho, serviço público de saúde e criação de capacidade produtiva não são incluídas no défice.”<sup>16</sup>

Relativamente à posição perante entidades independentes que regulem o cumprimento de regras orçamentais, a deputada e dirigente bloquista Mariana Mortágua afirmou que “o papel do CFP é fazer uma avaliação mais técnica e menos ideológica”<sup>17</sup> O BE não foi um dos partidos que teve como iniciativa a criação do Conselho das Finanças Públicas (CFP), e a posição perante esta instituição é algo ambígua já que não partilha a visão económica para o país que orienta o CFP fundado pelo PSD, PS e CDS-PP. Contudo, também não há sinais significativos de que o rejeite.

Relativamente à questão da utilização do défice estrutural, a mesma deputada escreveu no sítio oficial do partido em março de 2016 que esta medida económica tão utilizada por Bruxelas se trata de “uma abstração teórica, de impossível verificação, que confere às instituições europeias um poder discricionário sobre os países da zona euro. É, por isso, como não podia deixar de ser, uma medida puramente política.”<sup>18</sup>.

O texto termina com uma questão elucidativa da posição do Bloco perante a utilização deste indicador considerado ambíguo e arbitrário, utilizado para servir os interesses de Bruxelas: “Quando nem a Comissão Europeia, a OCDE e o FMI conseguem acordar na metodologia para determinar o défice, por que razão deveria o país sujeitar-se à arbitrariedade de Bruxelas?”<sup>19</sup> O indicador do défice nominal é preferido pelo BE por ser “uma medida contabilística e observável”, calculada pelo INE.

## **2.5. Visão: Partido Comunista Português (PCP)**

Não se pode afirmar perentoriamente que o Partido Comunista Português seja antieuropeísta mas, contrariamente aos que acontece com os restantes principais partidos políticos portugueses: é explicitamente antimoeda única. De acordo com o

---

16 Programa Bloco de Esquerda, 2009.

17 <http://www.dn.pt/portugal/interior/esquerda-acusa-conselho-de-financas-publicas-de-fazer-consideracoes-politicas-5502988.html>

18 <http://www.esquerda.net/en/dossier/defice-estrutural-magia-negra/41444>

19 <http://www.esquerda.net/en/dossier/defice-estrutural-magia-negra/41444>

Programa e Estatutos do PCP, “acentuaram-se as posições dominantes do imperialismo na economia portuguesa, com a integração na CEE/UE, [que] foi progressivamente limitado o poder de decisão do País em importantes domínios da economia nacional.”<sup>20</sup> Seguindo esta linha ideológica, o secretário-geral do partido, Jerónimo de Sousa afirmou em dezembro de 2016, na abertura do Congresso do Partido Comunista Português, que “Portugal terá de libertar-se de um conjunto de constrangimentos da UE, desde logo e em primeiro lugar, do Euro”<sup>21</sup>.

Contudo, Jerónimo de Sousa afirma também que os comunistas pretendem a criação de uma “outra Europa” que pretende alcançar “o progresso e convergência social, e não a divergência económica e a imposição da exploração. Visa a paz e não a afirmação imperialista e militarista de uma Europa cada vez mais fechada ao mundo e rodeada de muros e cadáveres’, uma Europa que ‘assenta da democracia e na soberania e não num centro opaco de poder arrogante, com as suas chantagens, imposições e sanções”<sup>22</sup>. Para “salvar a Europa” o líder comunista acredita que “significa cada vez mais derrotar a UE”.<sup>23</sup> Apesar de se entender a posição ideológica antieuro e eu anti UE do PCP, não se pode assim afirmar que o partido seja anti Europa. Contudo, a definição concreta de medidas que ilustrem a construção da referida “outra Europa” não foi especificada pelo líder do PCP e é uma importante questão que permanece em aberto.

Relativamente à posição do PCP perante instituições independentes que vigiem o cumprimento de regras orçamentais, e no caso específico do Conselho Finanças Públicas, o PCP afirma “não reconhecer credibilidade ao órgão”, sendo que de acordo com as considerações do deputado comunista Paulo Sá, “os seus relatórios são ideologicamente posicionados” e “defendem ativamente uma linha política que agravou a exploração dos trabalhadores, que reduziu rendimentos, que atacou serviços públicos e que vendia ao desbarato empresas públicas estratégicas”.<sup>24</sup> O deputado comunista

---

20 PCP: Programa e Estatutos (2013).

21 <http://www.dn.pt/portugal/interior/pcp-derrotar-a-uniao-europeia-criar-outra-europa-dos-trabalhadores-5530761.html>

22 <http://www.dn.pt/portugal/interior/pcp-derrotar-a-uniao-europeia-criar-outra-europa-dos-trabalhadores-5530761.html>

23 <http://www.dn.pt/portugal/interior/pcp-derrotar-a-uniao-europeia-criar-outra-europa-dos-trabalhadores-5530761.html>

24 <http://www.dn.pt/portugal/interior/esquerda-acusa-conselho-de-financas-publicas-de-fazer-consideracoes-politicas-5502988.html>

afirmou inequivocamente que o PCP “‘não reconhece independência nem isenção’ ao CFP, concluindo que o PCP ‘não vê qualquer vantagem’ na existência deste órgão”<sup>25</sup>.

O PCP refere-se ao déficit estrutural como um “conceito ardiloso, construído na base de projeções económicas e de hipotéticos ‘ses’ e fabricado no caldeirão do economês bruxelense, para impor a economia do pensamento único e da solução única – a solução das privatizações, dos sistemáticos cortes nos salários, nos direitos laborais e sociais e no investimento – mas também para mandar areia para os olhos do povo e manipular os dados sobre a real situação de cada País em função dos interesses políticos do diretório das grandes potências.”<sup>26</sup> Para o PCP, esta caracterização mostra não só a ambiguidade do indicador, mas também a desconfiança do partido relativamente à sua utilização como instrumento político por Bruxelas.

---

25 <http://www.dn.pt/portugal/interior/esquerda-acusa-conselho-de-financas-publicas-de-fazer-consideracoes-politicas-5502988.html>

26 <http://www.pcp.pt/quanto-mais-forca-pcp-tiver-em-melhores-condicoes-estaremos-para-avancar-no-caminho-da-justica>

### **3. Visões dos principais partidos políticos portugueses sobre a dívida pública e sua sustentabilidade**

#### **3.1. Partido Social Democrata (PSD)**

Para o Partido Social Democrata o tema da sustentabilidade da dívida pública é de grande importância, sendo tido como um indicador de credibilidade junto das entidades internacionais para a obtenção de financiamento externo. A redução da dívida pública e da acumulação de défices excessivos é uma prioridade para o PSD, que defende que a manutenção de juros baixos da dívida permite o equilíbrio financeiro do país, possibilitando também um financiamento externo sustentável.<sup>27</sup> O líder do partido e ex-primeiro-ministro, Pedro Passos Coelho, terá dito em 2015 no Parlamento que de acordo com a opinião do Governo que liderava, a dívida era sustentável.<sup>28</sup>

É possível entender a dimensão da importância do tema da sustentabilidade da dívida pública para o PSD ao considerar a proposta que o partido fez em 2011 e reiterou em 2015, em coligação com o CDS-PP, para colocar um limite constitucional à dívida pública introduzido após uma revisão constitucional. No contexto da apresentação desta proposta pela segunda vez, em 2015, os dois partidos defenderam que o país precisa de se defender “de experiências de irresponsabilidade financeira”, apelando a que exista “disponibilidade para que a Constituição da República Portuguesa contenha e consagre um limite à expansão da dívida pública” já que as “dívidas exageradas pagam-se caro em austeridades coercivas e impostos elevados”.<sup>29</sup> Esta medida é assim apresentada como uma defesa contra medidas de austeridade e contra o aumento da carga fiscal.

A lógica por detrás da medida, explicam os dois partidos, é a de “um modelo em que o Estado tributa menos, porque se endivida menos e mantém as contas controladas. Não é uma questão ideológica, é uma questão de bom senso”, acrescentando que “as políticas

---

<sup>27</sup> PSD — Orçamento de Estado para 2015: Acima de Tudo Portugal

<sup>28</sup> Fonte: <https://ionline.sapo.pt/269171>

<sup>29</sup> Fonte:

[http://www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/coligacao\\_psdcds\\_quer\\_por\\_limite\\_a\\_divida\\_publica\\_na\\_constituicao](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/coligacao_psdcds_quer_por_limite_a_divida_publica_na_constituicao)

que conduzem a dívidas excessivas não são, aliás, autorizadas pelas gerações seguintes que também serão chamadas a financiá-las, o que representa uma injustiça flagrante”.<sup>30</sup>

### 3.2. Partido Socialista (PS)

O Partido Socialista vê a dívida pública como “o principal indicador da saúde das finanças públicas”<sup>31</sup> e considera a redução das taxas de juro pagas pela dívida pública como um dos indicadores mais importantes para medir o desenvolvimento do país nas esferas económica e social.<sup>32</sup>

Em 2014, quando foi apresentado o Manifesto dos 74: “Reestruturar a dívida insustentável e promover o crescimento, recusando a austeridade”, a favor da reestruturação da dívida pública e contra as medidas de austeridade, o PS reagiu a esta iniciativa com cautela, não defendendo abertamente uma reestruturação da dívida, mas apoiando uma “renegociação de juros e uma extensão de maturidades dos empréstimos concedidos a Portugal pela União Europeia”<sup>33</sup>. De acordo com o assessor do Secretário-Geral e Membro da Comissão Política e Económica do partido, Óscar Gaspar, “o PS tem plena consciência do problema da dívida pública, que se tem agravado fortemente nos últimos anos, e por isso defende uma renegociação das condições associadas aos empréstimos, como aliás já aconteceu, nomeadamente a extensão de maturidades, que deveria ter ido mais longe, e uma redução adicional dos juros pagos”. Além disso, acrescenta que o PS defende também “um fundo de redenção” que permite a “mutualização de dívida acima dos 60%”<sup>34</sup>.

Em Março de 2011, quando Portugal se apresentava em plena crise económica, altura em que introduziu medidas de austeridade propostas pelas entidades europeias, em conjunto com o PSD e o CDS-PP, também o PS se comprometeu com o Presidente da

---

<sup>30</sup> Fonte:

[http://www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/coligacao\\_psdcds\\_quer\\_por\\_limite\\_a\\_divida\\_publica\\_na\\_constituicao](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/coligacao_psdcds_quer_por_limite_a_divida_publica_na_constituicao)

<sup>31</sup> Programa Eleitoral do Partido Socialista: Eleições Legislativas 2015, p. 7.

<sup>32</sup> Programa Eleitoral do Partido Socialista: Eleições Legislativas 2015, p. 22.

<sup>33</sup> Fonte: [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/financas-publicas/detalhe/ps\\_apoia\\_renegociacao\\_da\\_divida\\_publica](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/financas-publicas/detalhe/ps_apoia_renegociacao_da_divida_publica)

<sup>34</sup> Fonte: [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/financas-publicas/detalhe/ps\\_apoia\\_renegociacao\\_da\\_divida\\_publica](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/financas-publicas/detalhe/ps_apoia_renegociacao_da_divida_publica)

República em seguir “uma estratégia de consolidação orçamental e com as metas de redução do défice anunciadas pelo Estado Português (4,6% do PIB em 2011, 3% em 2012 e 2% em 2013), por forma a garantir a trajetória de sustentabilidade da dívida pública”<sup>35</sup>. Dias depois, a 6 de abril de 2011, o primeiro-ministro demissionário José Sócrates abordou formalmente a *troika* — FMI, BCE e Comissão Europeia — para pedir o resgate no valor de 78 mil milhões de euros<sup>36</sup>, associado a medidas de austeridade.

Mais recentemente, em 2016, o PS continua a promover uma abordagem de “renegociação suave” da dívida dentro das regras europeias. No Parlamento, o deputado socialista Eurico Brilhante Dias afirmou que a “dívida do conjunto dos Estados-membros” deveria ser discutida, já que não é “apenas um problema português” mas, “vamos discuti-lo, cumprindo as regras”<sup>37</sup>.

### **3.3. Partido Popular (CDS-PP)**

O Partido Popular defende que é necessária uma urgente “reforma cultural e comportamento na gestão dos dinheiros públicos”<sup>38</sup>, com medidas conjunturais e estruturais, com o objetivo de controlar o problema da dívida pública e para que assim seja “possível construir um Portugal com futuro para as gerações vindouras”. Para isso, o CDS-PP defende no seu Manifesto Eleitoral de 2011 e novamente coligado ao PSD em 2015, que deveria ser introduzido um limite constitucional ao endividamento público. O partido afirma que as “dívidas de hoje são impostos de amanhã”, assim, na medida em que o problema da dívida pública é intergeracional, assume por isso um caráter constitucional. O CDS apela assim, tal como o PSD, a uma revisão da Constituição Portuguesa no sentido de introduzir este limite.

---

<sup>35</sup> Fonte: <http://www.jn.pt/nacional/interior/ps-psd-e-cdspp-prometeram-a-cavaco-cumprir-metas-do-defice-1816965.html>

<sup>36</sup> Fonte: <https://www.publico.pt/2015/09/10/politica/noticia/a-prova-dos-factos-afinal-quem-chamou-a-troika-em-2011-1707458>

<sup>37</sup> Fonte: <http://www.jn.pt/nacional/interior/be-e-pcp-querem-renegociacao-da-divida-ps-quer-cumprir-as-regras-5540501.html>

<sup>38</sup> CDS-PP: Manifesto Eleitoral 2011.

Relativamente ao cumprimento dos pagamentos que constituem a dívida, o CDS-PP é perentório: considerando que a dívida pública é “uma realidade bem concreta”, “é o dinheiro que Portugal deve”, o Partido Popular afirma que “assim sendo, temos que dizer muito claramente que Portugal deve cumprir os seus compromissos. Não é fácil, mas é imprescindível. Não é um objetivo de curto ou mesmo de médio prazo, mas não pode deixar de ser uma finalidade.”<sup>39</sup>

O partido defende ainda que “aqueles que apostam no ‘não pagamos’ o que devemos são irresponsáveis” já que esta ideia “significaria um risco trágico para Portugal, com possível expulsão do euro, queda abismal dos rendimentos das famílias e subida, ainda mais astronómica, do custo da dívida”<sup>40</sup>.

### **3.4. Bloco de Esquerda (BE)**

Para o Bloco de Esquerda, a dívida pública é insustentável, na medida em que o seu pagamento não permite um programa de investimento que contrarie o ciclo de crise. O BE posiciona-se contra a política de austeridade e contra a “lógica dos programas de ajustamento e do pacto de estabilidade”, propondo “com a Esquerda Europeia, uma Conferência Europeia para a Reestruturação das Dívidas dos Países da Periferia do Euro e para o Fim do Tratado Orçamental. Além de propor uma cooperação entre Estados europeus em novas bases, um governo de esquerda assume o confronto com as atuais instituições europeias e prepara todas as consequências possíveis.”<sup>41</sup>

O Bloco considera de forma firme que o dinheiro que seria utilizado em pagamentos aos credores internacionais deveria ser utilizado em investimentos sociais, afirmando que “entre continuar a alimentar os lucros dos credores e proteger as pessoas no desemprego, na pobreza e na doença, o Bloco de Esquerda não hesita: escolhe as pessoas e o direito a uma vida digna, escolhemos um Estado Social competente, moderno, humanizado e ao serviço de todos.”<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> CDS-PP: Manifesto Eleitoral 2011.

<sup>40</sup> CDS-PP: Manifesto Eleitoral 2011.

<sup>41</sup> Bloco de Esquerda: Manifesto Eleitoral, Legislativas 2015, p. 4.

<sup>42</sup> Bloco de Esquerda: Manifesto Eleitoral, Legislativas 2015, p. 15.



O BE posiciona-se a favor da renegociação da dívida<sup>43</sup>, tal como afirmou em entrevista em dezembro de 2016 a coordenadora do partido, Catarina Martins. Em março desse ano, a líder do Bloco afirmou ainda que a dívida pública é “uma bomba relógio” que paira sobre o país e que “não pode ser desligada do sistema financeiro”, argumentado que “a dívida do sistema financeiro é gigantesca e acaba sempre, quando corre mal, a converter-se em dívida pública”<sup>44</sup>. O BE considera assim que a nacionalização dos bancos pode ser uma forma de estancar o aumento da dívida, argumentando ainda que “a debilidade da banca portuguesa tem resultado ainda no seu controlo por interesses financeiros estrangeiros”<sup>45</sup>.

O Bloco de Esquerda planificou o projeto de reestruturação da dívida no seu Manifesto Eleitoral para as Legislativas de 2015. O partido pede o “abatimento de 60%, com juro de 1,5% e pagamento entre 2022 e 2030, incluindo credores públicos e privados, salvaguardando certificados do tesouro e de aforro, bem como o fundo da Segurança Social”, de seguida, após três anos de um período de carência, o BE apela à “indexação do pagamento de juros à taxa anual de crescimento do PIB”. Também faz parte do plano de “reestruturação da dívida” a devolução por parte do BCE dos “lucros que obteve com títulos da dívida portuguesa” e uma “auditoria à dívida, para que sejam conhecidas e transparentes, para todos os cidadãos e cidadãs, as suas origens e natureza e para determinar a parte que seja ilegítima”<sup>46</sup>.

### **3.5. Partido Comunista Português (PCP)**

O Partido Comunista Português posiciona-se a favor da renegociação da dívida pública, tendo a posição mais clara neste sentido entre os cinco maiores partidos portugueses. O PCP defende assim a “criação de uma nova ordem económica internacional assente no respeito pela soberania e igualdade dos Estados”, para superar os “profundos desequilíbrios e discriminações e dos devastadores efeitos da dívida externa que

---

<sup>43</sup> Fonte: <http://www.jn.pt/nacional/interior/be-e-pcp-querem-renegociacao-da-divida-ps-quer-cumprir-as-regras-5540501.html>

<sup>44</sup> Fonte: <http://www.tsf.pt/politica/interior/ps-e-be-decidem-divida-publica-ate-setembro-com-independentes-5084760.html>

<sup>45</sup> Bloco de Esquerda: Manifesto Eleitoral, Legislativas 2015, p. 7.

<sup>46</sup> Bloco de Esquerda: Manifesto Eleitoral, Legislativas 2015, p. 5.

impendem sobre dezenas e dezenas de países, e que, pondo termo ao neocolonialismo, assegure o bem-estar”<sup>47</sup> dos povos, incluindo, do português. Esta “nova ordem económica internacional” seria caracterizada pela renegociação da dívida pública portuguesa, e para a saída de Portugal do euro.

No XX Congresso do PCP, em dezembro 2016, o líder do partido, Jerónimo de Sousa, afirmou que em termos de objetivos prioritárias de médio prazo, “a grande batalha será a ‘renegociação da dívida pública’, nos prazos, juros e montantes, e o estudo para a saída de Portugal do euro”.<sup>48</sup> Contudo, ao contrário do BE que enumerou medidas mais concretas para concretizar o plano de renegociação da dívida, o PCP não se compromete com políticas concretas, tendo afirmado apenas durante o XX Congresso que é necessário “desenvolver a ação da libertação da submissão ao euro”<sup>49</sup>, obviamente associada à renegociação da dívida.

Em dezembro de 2014, o deputado comunista João Oliveira, durante o debate parlamentar sobre a dívida pública, deu uma explicação algo mais específica dos moldes nos quais o PCP estaria disposto a renegociar a dívida, afirmando que “renegociar a dívida pública é uma exigência e um imperativo nacional”, “a sua dimensão colossal exige uma ação decisiva nos moldes que o PCP vem propondo há quase quatro anos, envolvendo a redução de montantes, o alargamento dos prazos de pagamento e a diminuição das taxas de juro com vista a garantir um serviço da dívida compatível com o crescimento económico e a promoção do investimento e do emprego.”<sup>50</sup> Para que seja possível renegociar a dívida, é assim necessária uma “rutura com a política de direita, o efetivo controlo do setor financeiro nacional e a rejeição do Tratado Orçamental e de outros condicionalismos do euro que limitam drasticamente a soberania nacional.”<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> PCP: Programa e Estatutos (2013), p. 70.

<sup>48</sup> Fonte: <https://www.publico.pt/2016/12/04/politica/noticia/a-luta-do-pcp-continua-e-a-renegociacao-da-divida-e-a-proxima-batalha-1753635>

<sup>49</sup> Fonte: <https://www.publico.pt/2016/12/04/politica/noticia/a-luta-do-pcp-continua-e-a-renegociacao-da-divida-e-a-proxima-batalha-1753635>

<sup>50</sup> Fonte: <http://www.pcp.pt/sustentabilidade-da-divida-um-problema-social>

<sup>51</sup> Fonte: <http://www.pcp.pt/sustentabilidade-da-divida-um-problema-social>

#### **4. Sistema eleitoral, sistema partidário, estabilidade governativa e política orçamental**

O processo de transformar votos em lugares no Parlamento pode ser efetuado de várias formas distintas, onde cada uma visa a concretização de diferentes objetivos. Esse processo, no entanto, implica sempre a utilização de uma fórmula de conversão, sendo que essa fórmula determina em larga medida (ainda que não exclusivamente) a natureza do sistema eleitoral, influenciando também indiretamente de forma significativa o sistema partidário vigente em cada país.

Em linhas gerais, existem quatro tipos principais de fórmulas eleitorais: maioritárias, semiproporcionais, de representação proporcional e mistas. Apesar das diferenças entre os vários sistemas eleitorais, contudo, não se tem verificado mudanças abruptas de sistema após a sua introdução nos países democráticos da Europa Ocidental, contexto em que Portugal se insere desde meados dos anos 1970. Perante esta estabilidade, autores como Lipset e Rokkan<sup>52</sup> ou Pippa Norris sugerem que esta é uma instituição “inerentemente conservadora”<sup>53</sup>.

Neste contexto, olharemos para as diferenças entre sistemas maioritários e de representação proporcional sendo o primeiro promotor de uma maior governabilidade e o segundo promotor de uma maior representatividade. Em Portugal vigora um sistema de representação proporcional com o método de Hondt, que “foi escolhido quando se instituiu a democracia”<sup>54</sup>, e é relevante analisar de que forma é que este sistema possibilitou ou dificultou o cumprimento de regras. A secção será concluída com uma breve análise sobre a estabilidade governativa, aferida pelo cumprimento das legislaturas.

##### **4.1. Sistemas maioritários e sistemas de representação proporcional**

---

52 Lipset, S.M. and S. Rokkan (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.

53 Norris, Pippa. 1997. “Choosing electoral systems: proportional, majoritarian and mixed systems”. *International Political Science Review*. 297-312.

54 Braga Da Cruz, Manuel. Prefácio. In: Sampaio, N. (2009). *O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada*. Lisboa, Portugal: Aletheia Editores.

Os sistemas maioritários de votação plural, também conhecidos como “*first-past-the-post*”, são utilizados para eleições na Câmara Baixa — Câmara dos Comuns — de países como o Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Índia e vários outros países pertencentes à *Commonwealth* inglesa. Este sistema visa facilitar a criação de uma maioria parlamentar do partido mais votado, ao mesmo tempo que, na sua forma pura, diminui tendencialmente a representação de partidos com menos suporte eleitoral. Neste sistema, o país é dividido em vários distritos sendo que para cada um é eleito um membro do parlamento. Os eleitores apenas podem escolher um candidato correspondente ao seu distrito, e o partido vencedor é o que reúne o maior número de lugares no Parlamento. Desta forma, o partido vencedor aumenta a sua capacidade legislativa, sendo que o objetivo é exactamente o de aumentar a sua governabilidade, assim como a estabilidade governativa.

Os sistemas maioritários são os que produzem partidos vencedores mais “fortes”<sup>55</sup>, já que não existe a necessidade se coligarem com outros partidos, tendo assim a capacidade de implementar políticas de acordo com a sua visão partidária, minimizando as situações em que é necessário chegar a compromissos com parceiros de coligação. A esta maior governabilidade vem associada também uma maior ‘*accountability*’<sup>56</sup>. Por serem mais competitivos, os sistemas maioritários, tendencialmente bipartidários<sup>57</sup>, podem ser vistos como mais conducentes ao cumprimento de regras, sendo que falhas neste sentido, perante um eleitorado atento, podem resultar na eleição do partido da oposição como punição pelo incumprimento do partido que se encontra a governar.

Era aliás precisamente nesta base que Karl Popper defendia o sistema bipartidário: “uma democracia precisa de partidos que sejam mais sensíveis e, se possível, que vivam em clima de alerta permanente. Só dessa maneira podem ser levados a fazer a sua autocrítica. De resto, a tendência para a autocrítica depois de uma derrota eleitoral é muito mais pronunciada em países com sistemas bi-partidários do que em países onde existem diversos partidos.”<sup>58</sup>

---

55 Norris, Pippa. 1997. “Choosing electoral systems: proportional, majoritarian and mixed systems”. *International Political Science Review*. 297-312.

56 O termo inglês que define algo como “responsabilidade” da tomada de decisão.

57 Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.

58 Popper, Karl R., “A Conferência de Lisboa”. In *Em Busca de Um Mundo Melhor* (Lisboa: Editorial Fragmentos, 1992), p. 221-230.

Por outro lado, os sistemas de representação proporcional visam aumentar a representatividade parlamentar no espectro político apesar de dessa forma diminuírem a governabilidade. Os sistemas de representação proporcional, como é o caso do sistema português, baseiam-se em listas de partidos eleitos em círculos, onde os lugares de cada partido no Parlamento correspondem à proporção de votos obtidos.

Em defesa dos sistemas de representação proporcional, Lijphart defende que as suas vantagens estão muito para além do aumento da representatividade política dos partidos perante o eleitorado. Da sua análise clássica de países democráticos com diversos sistemas eleitorais e partidários, este autor chegou à conclusão de que, contrariamente ao defendido por outros, os sistemas maioritários não são superiores aos proporcionais no que toca à sua eficácia na elaboração de políticas públicas, na gestão da economia e na manutenção da paz. Lijphart argumenta que apesar de os sistemas maioritários conseguirem, de facto, tomar decisões de forma mais rápida, tal não significa necessariamente que as decisões tomadas sejam boas.

Em síntese, é possível afirmar que a literatura neste domínio aponta em traços gerais para um *trade-off* entre, por um lado, maior governabilidade, estabilidade e *accountability* (que em teoria facilitam o cumprimento de regras) e, por outro, maior representatividade e, em certo sentido (e associada a essa representatividade) maior legitimidade. Além do posicionamento no contexto da discussão teórica, a melhor opção em cada caso dependerá também crucialmente de um conjunto alargado de variáveis circunstanciais e dos objetivos políticos tidos como prioritários para as instituições políticas.

Tendo em conta esta breve análise dos sistemas maioritários e de representatividade proporcional em termos gerais, importa agora analisar o sistema português.

#### **4.2. O sistema de representação proporcional português**

Como foi referido anteriormente, os sistemas eleitorais e partidários tendem a perdurar a partir do momento em que são estabelecidos. Como realçam, entre outros, Leston-

Bandeira e Braga da Cruz, Portugal não foge a esta regra: “as características principais do nosso sistema político não se alteraram e o sistema partidário tem-se mantido estável”<sup>59</sup>, desde o momento em que foi escolhido. Em Portugal, esta estabilidade foi acentuada por se ter constitucionalizado em 1976 “não apenas o princípio da proporcionalidade, mas o próprio método e técnica de escrutínio, e de os considerar limites materiais da revisão do texto constitucional.”<sup>60</sup> Esta definição tão exata logo ao início tem dificultado bastante a introdução de alterações no sistema eleitoral português.

Para decidir sobre qual o sistema eleitoral mais indicado para um determinado país, há que considerar o contexto social e político. No caso de Portugal o contexto atual foi em grande medida moldado pela Revolução de 1974, onde se optou por um sistema contrastante com o anterior, onde o poder estava altamente centralizado. Na altura, a escolha do sistema de representação proporcional parecia assim ser conducente a um sistema “mais democrático”<sup>61</sup>. Na mesma lógica, e por nessa altura Portugal se encontrar numa fase de transição para um regime democrático, esta opção possibilitaria também uma maior divisão de poder para que este não voltasse a ficar centralizado. Apesar de se acreditar que este sistema poderia comprometer a governabilidade, foi escolhida uma fórmula de conversão de votos que, sendo proporcional, minimiza o impacto dessa proporcionalidade: o método de Hondt. Adicionalmente, por nos primeiros anos de vida o sistema democrático português ter vivido vários anos de instabilidade, o debate que surgia na altura prendia-se mais com o facto do sistema de representação proporcional não mitigar a instabilidade do que com a dificuldade adicional que impunha à governabilidade. Só mais recentemente, e em larga medida devido aos problemas de sustentabilidade orçamental e de (in)cumprimento das regras associadas à zona euro, o debate da governabilidade se começou a colocar com mais vigor em Portugal.

Apesar de promover a representatividade (como é ambição e objetivo dos sistemas proporcionais), é possível identificar três características principais do sistema eleitoral e

---

59 Leston Bandeira, C. 2000. “A Assembleia da República de 1976 a 1999: da legislação à legitimação”, *Análise Social* no 154-155, pp. 175-205.

60 Braga Da Cruz, Manuel. Prefácio. In: Sampaio, N. (2009). *O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada*. Lisboa, Portugal: Aletheia Editores.

61 Nuno Sampaio, “O Sistema Eleitoral Português, Crónica de uma Reforma Adiada” [palestra], Instituto Amaro da Costa, 14 de julho de 2015.

partidário português que dificultam o cumprimento de regras — como são exemplo as regras orçamentais.

Em primeiro lugar, a Constituição da República Portuguesa estipula que os deputados representam todo o país e não apenas o círculo pelo qual foram eleitos. Desta forma, existe à partida uma falta de resposta direta dos deputados para com eleitores específicos de certas regiões. O deputado atua assim tendencialmente como representante/agente de um partido político ao invés de representar especificamente o eleitorado. Assim, tal como escreveu Karl Popper, “se for eleito, [o deputado] deve-o, sobretudo, se não exclusivamente, ao facto de ser representante desse partido. Assim, a sua principal lealdade deve ser para com o partido, sendo seu dever nunca votar contra o partido que o fez eleger.”<sup>62</sup> Esta ‘desresponsabilização’ dos deputados face ao eleitorado e da sua lealdade para com o seu partido faz com que se criem ineficiência na criação e aprovação de regras, já que em vez de agirem de uma perspetiva da busca do melhor para o eleitorado, os deputados procurem em primeiro lugar não desrespeitar a linha do partido. De forma generalista, é possível afirmar que se aumenta o risco dos interesses do país (ou pelo menos de círculos eleitorais concretos) serem postos à margem dos interesses do partido, cujo poder é muito substancial desde logo por via da definição das listas eleitorais. Esta característica tem também implicações profundas, como se aborda mais à frente, no perfil do Parlamento e na sua capacidade para atuar autonomamente como mecanismo de controlo da governação.

Em segundo lugar, por o sistema de representação proporcional implicar a existência de vários partidos, surge a necessidade mais frequente de se criarem coligações. “Muito frequentemente, tal situação atribui aos pequenos partidos políticos uma influência desproporcionada — quando não decisiva — na formação dos Governos e no respetivo processo decisório. Acima de tudo, porém, a responsabilidade define-se, pois num Governo de coligação todos os parceiros têm uma responsabilidade reduzida.”<sup>63</sup> Perante a elaboração de regras, o Governo passa a assim a ter que considerar a opinião de um partido que não é tão representativo da vontade do eleitorado, ficando frequentemente

---

62

Popper, Karl R., “A Conferência de Lisboa”. In *Em Busca de Um Mundo Melhor* (Lisboa: Editorial Fragmentos, 1992), p. 221-230.

63

Popper, Karl R., “A Conferência de Lisboa”. In *Em Busca de Um Mundo Melhor* (Lisboa: Editorial Fragmentos, 1992), p. 221-230.

numa posição de dependência face ao partido minoritário. É aliás possível argumentar que este mecanismo, de certa forma, contraria a própria noção de representatividade defendida pelos sistemas de representação proporcional. Assim, com visões dissonantes, os partidos minoritários que sejam parte da coligação parlamentar maioritária que sustenta o governo podem acabar por ter um impacto significativo – ou mesmo decisivo – no cumprimento de regras estabelecidas anteriormente por partidos no Governo com aprovação maioritária.

Finalmente, como foi visto anteriormente, apesar de alguns autores como Lijphart colocarem em causa a hipótese de que os sistemas maioritários são geralmente mais eficientes que os de representatividade proporcional em termos de governabilidade e *accountability*, o sistema eleitoral e partidário português parece um bom candidato para sustentar a visão mais geral sobre a existência de um *trade-off* entre governabilidade, *accountability* e estabilidade, por um lado, representatividade, por outro. Sem a pressão competitiva que ocorre em sistemas bipartidários, onde a oposição faz uma vigilância constante ao partido no Governo, apresentando-se simultaneamente como a alternativa disponível para punir o executivo num próximo ato eleitoral, é possível que haja um custo efetivo a pagar em termos de eficácia governativa, no caso português bem ilustrado pela trajetória orçamental de sucessivos governos.

### **4.3. Estabilidade governativa em Portugal**

A análise da estabilidade governativa pode ser realizada de múltiplas formas e recorrendo a variados indicadores. Para efeitos do presente estudo, e visando conjugar simplicidade de leitura com objetividade, opta-se por concentrar a atenção no cumprimento das legislaturas, entendido aqui como *proxy* para a capacidade dos governos terem condições para implementar o respetivo programa no horizonte de quatro anos para o qual o mesmo foi, presumivelmente, concebido e aprovado.



Tabela 1: Governos Constitucionais, desde 1976

<b>Governos da República Portuguesa, desde 1976</b>			
	<i>Início</i>	<i>Final</i>	<i>Quatro anos?</i>
<b>I Governo</b>	1976	1978	Não
<b>II Governo</b>	1978	1978	Não
<b>III Governo</b>	1978	1978	Não
<b>IV Governo</b>	1978	1979	Não
<b>V Governo</b>	1979	1980	Não
<b>VI Governo</b>	1980	1981	Não
<b>VII Governo</b>	1981	1981	Não
<b>VIII Governo</b>	1981	1983	Não
<b>IX Governo</b>	1983	1985	Não
<b>X Governo</b>	1985	1987	Não
<b>XI Governo</b>	1987	1991	Sim
<b>XII Governo</b>	1991	1995	Sim
<b>XIII Governo</b>	1995	1999	Sim
<b>XIV Governo</b>	1999	2002	Não
<b>XV Governo</b>	2002	2004	Não
<b>XVI Governo</b>	2004	2005	Não
<b>XVII Governo</b>	2005	2009	Sim
<b>XVIII Governo</b>	2009	2011	Não
<b>XIX Governo</b>	2011	2015	Sim
<b>XX Governo</b>	2015	2015	Não
<b>XXI Governo</b>	2015	?	?

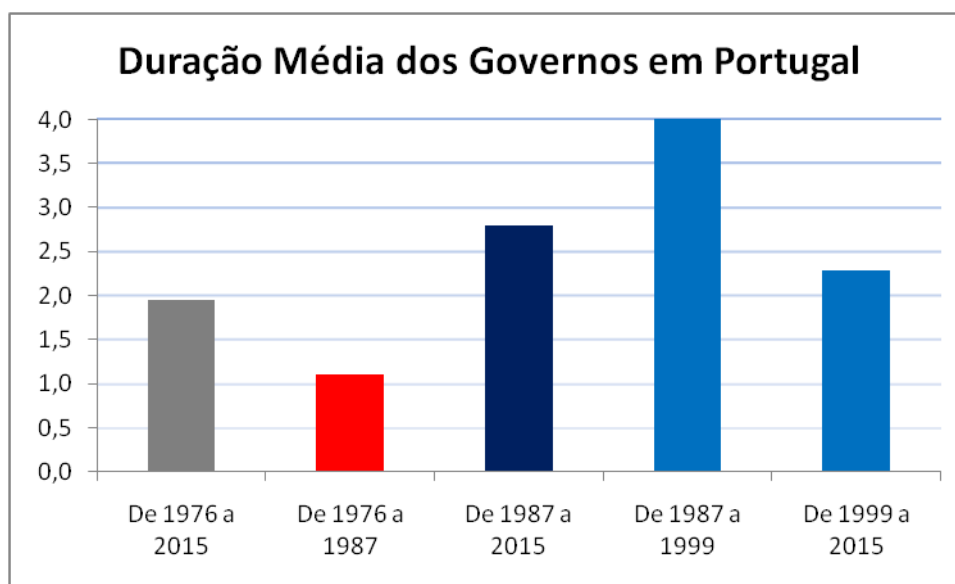
Fonte: Governo de Portugal e Autores

Note-se que num total de 20 governos constitucionais desde 1976, apenas cinco (20%) resistiram os quatro anos da legislatura, sintomaticamente todos depois da adesão em 1986 à então designada Comunidade Económica Europeia (CEE), hoje União Europeia. Uma correlação que sugere para o caso português uma forte motivação externa para a concretização da estabilidade governativa e, indiretamente, da estabilidade institucional.

Ainda assim, mesmo após 1986 foram vários os executivos interrompidos no decorrer da respetiva legislatura. Se no período entre 1987 e 1999 o sistema proporcional não

parece ter sido fator impeditivo da estabilidade governativa – com três governos de legislatura num período de 12 anos – já no período de 1999 a 2015 o padrão de instabilidade parece ter regressado parcialmente ao que vigorou antes da adesão à CEE.

Gráfico 1: Duração média dos Governos em Portugal desde 1976



Fonte: Governo de Portugal e Autores

Conforme se encontra ilustrado no gráfico 1, embora o período posterior à integração europeia contraste globalmente de forma marcada com a primeira década de governos constitucionais, o padrão de estabilidade que vigorou até 1999 foi colocado em causa a partir do início da década de 2000. Ainda que não seja naturalmente possível estabelecer uma relação de causalidade direta e inequívoca, é impossível não constatar que a nova vaga de instabilidade governativa culminou em 2011 com o terceiro pedido de assistência externa por parte do Estado português na sequência de mais uma rutura das finanças públicas.

Ao pedido de assistência externa de 2011, e ancorado no Memorando de Entendimento e na supervisão da *troika*, seguiu-se aquele que foi apenas o segundo governo a conseguir cumprir uma legislatura em Portugal desde 1999. Fica em aberto qual será o panorama para os próximos anos e quais as respetivas implicações para o exercício da política orçamental. Mas, atendendo tanto ao registo histórico como às razões teóricas

expostas anteriormente, há poucas razões para estar otimista relativamente à sustentabilidade da política orçamental.

Na secção seguinte procura-se, à luz de um enquadramento conceptual adequado, compreender as dificuldades que se colocam no caso português a que o Parlamento funcione como órgão de controlo autónomo relativamente à formulação e implementação da política orçamental pelos vários governos.

## 5. O Parlamento e o impacto na política orçamental: legislaturas de arena e transformativas

### 5.1. Medir a força dos Parlamentos

“Qual a extensão do poder de uma legislatura na elaboração de políticas públicas?” Esta questão, levantada por Michael Mezey – e por isso também conhecida como a “questão de Mezey”<sup>64</sup> –, surgiu perante o reconhecimento da importância da tentativa de medir a influência dos parlamentos na aprovação de legislação e na limitação do poder do executivo na elaboração de políticas. Mezey definiu o conceito de “força” de uma legislatura: uma legislatura é forte quando tem a capacidade de modificar, defender ou rejeitar políticas públicas apresentadas pelo executivo. Assim, um Parlamento capaz de defender as suas posições perante as propostas do Governo é considerado forte e capaz de reiterar o seu carácter representativo, sendo a relação de supervisão do poder legislativo sobre o executivo essencial para a manutenção da divisão de poderes numa democracia liberal.

Rahman<sup>65</sup> sistematizou os objetivos do legislativo na supervisão do executivo: (1) “verificar se as políticas são implementadas de acordo com a sua intenção [original]; (2) determinar se as políticas são eficazes e se o seu impacto está de acordo com os padrões de lei; (3) evitar desperdícios, desonestidade e garantir eficiência; (4) evitar abuso discricionário e (5) representar o interesse público através da monitorização e restrição das relações em grupo entre agentes-clientes”.

Desta forma, são várias as classificações que surgiram para medir a influência das instituições legislativas na elaboração de políticas públicas. Uma das mais influentes foi concebida por Polsby<sup>66</sup>, ao desenvolver um modelo de medição para o grau de independência de uma legislatura face às influências externas, permitindo assim estimar

---

64 Mezey, M. (1979) “Classifying legislatures.” In *Comparative Legislatures* (Durham, Duke University Press), 26-27.

65 Rahman, T. (2008). *Parliamentary control and government accountability in South Asia: A comparative analysis of Bangladesh, India and Sri Lanka* (London, Routledge), 33.

66 N. Polsby, « Legislatures. » In F. I. Greenstein e N. W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, V (Reading-Mass., Addison-Wesley, 1975), 257-319.

a sua força no contexto do sistema político. Numa ponta do espectro, encontram-se as legislaturas designadas de “arena” e na outra ponta, as “transformativas”. As legislaturas de arena, tal como é exemplo o Parlamento britânico, são caracterizadas por uma elevada sujeição à influência de outras instituições na tomada de decisão. São legislaturas mais focadas no debate de ideias ou na retificação de propostas. Por outro lado, as legislaturas transformativas, como é o caso do Congresso norte-americano, decidem de forma independente e têm a capacidade de transformar propostas em leis de forma independente. O controlo da atividade destes dois tipos de legislatura também é fundamentalmente distinto: as arenas são controladas pela influência de organismos externos, como partidos políticos, enquanto as transformativas são reguladas internamente através de comités partidários. Essencialmente, pode dizer-se que a grande diferença entre legislaturas transformativas e de arena é a sua independência (no primeiro caso) e dependência (no segundo) de influências externas, nomeadamente, da influência do poder executivo. Por serem mais independentes, as legislaturas transformativas são mais livres na elaboração e capacidade de influência de políticas públicas e de as transformar em legislação. O seu poder legislativo é portanto mais forte que as legislaturas de arena.

É importante notar que a classificação de legislaturas de arena e transformativas são dois extremos de um eixo com vários pontos intermédios. Para localizar uma determinada legislatura nesse eixo, Polsby propõe a avaliação de três variáveis:

- Homogeneidade: A homogeneidade do partido ou coligação no poder. Quanto mais homogéneo e pequeno for, menos uma legislatura pode ser considerada transformativa;
- Hierarquia: Quanto mais hierárquica for a estrutura interna dos partidos políticos, menos transformativa é considerada a legislatura. Esta variável aplica-se particularmente ao partido ou coligação no poder;
- Consistência: Quanto mais consistentes forem as coligações ou maiorias que aprovam projetos de lei, menos transformativa é a legislatura.

Atendendo a estes três vetores, a secção seguinte irá proceder a uma análise para tentar localizar a força do parlamento português no espectro de Polsby. Contudo, é relevante salientar que alguns autores como Philip Norton<sup>67</sup> alertaram para a dificuldade de medição deste indicador e da análise proposta por Mezey<sup>68</sup>, que vai no mesmo sentido em termos de metodologia. Este autor afirma que o poder que uma legislatura tem para rejeitar políticas apresentadas pelo executivo não a tornam necessariamente numa instituição dedicada à execução de políticas<sup>69</sup>, especialmente se este poder for exercido apenas ocasionalmente. Por outro lado, a falta de precisão nas ferramentas utilizadas para a medição deste indicador de forma sistemática são também um entrave na tentativa de resposta à questão de Mezey, quer utilizando o seu método, quer utilizando o de Polsby. Ainda assim, e com plena consciência das limitações associadas, considera-se importante realizar esta análise por forma a proporcionar uma maior base empírica à análise da situação portuguesa e à subsequente argumentação desenvolvida.

## 5.2. O caso português: força do parlamento

Em Portugal o processo legislativo é constituído por quatro fases deliberativas, tal como enumera Leston Bandeira<sup>70</sup>: em primeiro lugar, o documento é apresentado e remetido para as comissões adequadas que posteriormente as irão elevar à generalidade após terem elaborado um parecer de apreciação. De seguida, na generalidade, o documento é pela primeira vez submetido à aprovação pública dos grupos parlamentares (GPs) através de uma votação no plenário que recai sobre os princípios gerais do diploma. Na terceira etapa, se o diploma for aprovado, desce até à comissão competente para ser apreciado na sua especialidade, isto é, artigo a artigo, sendo que cada artigo é votado de forma individual. É de notar ainda que, em certos casos, a especialidade ocorre no

---

67 Norton, P. 'Parliaments: A Framework for Analysis', in Norton (ed.), *Parliaments in Western Europe*.

68 Nesta análise apenas será utilizado o método de Polsby. Contudo, como muitos outros autores, Mezey estabeleceu também uma tipologia de classificação de legislaturas baseando-se em três níveis de poder na capacidade de executar políticas: *strong* (forte), *modest* (moderado) ou *little or no* (pouco ou nenhum). Consultar M. Mezey, «Classifying legislatures», in *Comparative Legislatures* (Durham, Duke University Press, 1979), 26-27.

69 O termo correto seria "*policy-making*" *institution*. Em português utilizamos a expressão "instituição dedicada à execução de políticas".

70 Leston Bandeira, C. (2000) "A Assembleia da República de 1976 a 1999: da legislação à legitimação" *Análise Social* 154/155, 175-205.

plenário. Na última etapa, o diploma retorna ao plenário para ser submetido a uma votação final global após ter sido emendado.

Para identificar o nível de poder da legislatura portuguesa de acordo com a terminologia arena *versus* transformativa de Polsby, é necessário ter em conta o contexto constitucional no qual são feitas as votações no parlamento. Se por um lado a Constituição prevê que a Assembleia é responsável por deliberar de forma exclusiva sobre certas matérias<sup>71</sup>, detendo “reserva absoluta de competência legislativa”, existem outras matérias sobre as quais “é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo”<sup>72</sup>. No último caso existe uma competência relativa, já que o governo pode solicitar uma autorização para legislar sobre essas mesmas matérias.

A iniciativa de lei também pode partir do governo. Os decretos-leis, que constituem esse tipo de legislatura, que têm igual valor às leis<sup>73</sup>. Contudo, “salvo os [decretos-leis] aprovados no exercício da competência legislativa exclusiva do Governo, podem ser submetidos a apreciação da Assembleia da República, para efeitos de cessação de vigência ou de alteração, a requerimento de dez deputados, nos trinta dias subsequentes à publicação, descontados os períodos de suspensão do funcionamento da Assembleia da República.”<sup>74</sup> O que significa que salvo em algumas matérias exclusivas, a Assembleia tem o poder de fiscalizar a ação legislativa do executivo.

Nas últimas cinco Sessões Legislativas (SL)<sup>75</sup> que decorreram no intervalo temporal que vai desde 20 de junho de 2011 a 14 de setembro de 2016, foram feitos 165 pedidos de apreciação parlamentar pelos vários grupos parlamentares, dos quais apenas 7 foram aprovados, como ilustra a Tabela 1. As entradas têm vindo a diminuir com o tempo, reduzindo para quase metade desde a primeira SL analisada até à última. Desta forma, os dados mostram que existe durante este período uma tendência decrescente de

---

71 CRP, artigo 164.º

72 CRP, artigo 165.º

73 CRP, artigo 112.º

74 CRP, artigo 169.º

75 Dados utilizados da XIII Legislatura: 1.ª Sessão Legislativa [Período de 23 de outubro de 2015 a 14 de setembro de 2016]; e da XII Legislatura: 4.ª Sessão Legislativa [Período de 15 de setembro de 2014 a 22 de julho de 2015]; 3.ª Sessão Legislativa [Período de 15 de setembro de 2013 a 14 de setembro 2014]; 2.ª Sessão Legislativa [Período de 15 de setembro de 2012 a 14 de setembro 2013]; 1.ª Sessão Legislativa [Período de 20 de junho de 2011 a 14 de setembro de 2012].

fiscalização da Assembleia ao executivo. Neste período, as apreciações parlamentares apenas deram origem a 4 leis, refletindo assim a dificuldade do parlamento contribuir de facto para a execução de políticas face ao poder do governo.

Tabela 1: Apreciações Parlamentares SL (da 1.<sup>a</sup> da Legislatura XII à 1.<sup>a</sup> da Legislatura XIII)

	<b>Entradas</b>	<b>Caducadas</b>	<b>Apreciadas Plenário</b>	<b>Aprovadas</b>	<b>Leis</b>
<b>XII: 1.<sup>a</sup> SL</b>	30	16	13	0	-
<b>XII: 2.<sup>a</sup> SL</b>	32	21	16	3*	2
<b>XII: 3.<sup>a</sup> SL</b>	40	15	20	1	1
<b>XII: 4.<sup>a</sup> SL</b>	47	50	35	1	-
<b>XIII: 1.<sup>a</sup> SL</b>	16	1	7	2	1**
<b>Total</b>	<b>165</b>	<b>103</b>	<b>91</b>	<b>7</b>	<b>4</b>

\* As Apreciações n.o 50/XII e 51/XII deram origem a apenas uma Lei.

\*\* A Lei n.o 6/2006, de 17 de março, tem origem nas Apreciações Parlamentares. 7/XIII/1a (BE) e 8/XIII/1a (PCP).

Os mesmos valores na primeira SL das cinco últimas Legislaturas indicam a mesma falta de capacidade do parlamento de originar leis através de pedidos de apreciações parlamentares. Apenas 7 leis foram promulgadas ao longo de cinco legislaturas, perante 189 entradas.

Tabela 2: Apreciações Parlamentares Legislatura IX a XIII

	<b>Entradas</b>	<b>Caducadas</b>	<b>Apreciadas Plenário</b>	<b>Aprovadas</b>	<b>Leis</b>
<b>IX Leg.</b>	54	49	-	1	1
<b>X Leg.</b>	27	14	-	0	0
<b>XI Leg.</b>	62	2	28	13	5
<b>XII Leg.</b>	30	16	13	0	0
<b>XIII Leg.</b>	16	1	7	2	1*



	<b>Entradas</b>	<b>Caducadas</b>	<b>Apreciadas Plenário</b>	<b>Aprovadas</b>	<b>Leis</b>
<b>Total</b>	<b>189</b>	<b>82</b>	<b>48</b>	<b>16</b>	<b>7</b>

\* A Lei n.º 6/2006, de 17 de março, tem origem nas Apreciações Parlamentares. 7/XIII/1a (BE) e 8/XIII/1a (PCP).

É também interessante analisar o número de projetos de lei (PJL) agendados na generalidade face ao número de propostas de lei (PPL). Note-se que um PJL refere-se a uma iniciativa legislativa originada pelos GPs ou deputados e um PPL a uma iniciativa legislativa gerada pelo governo ou Assembleias Legislativas Regionais. A Tabela 2 ilustra os projetos e propostas de lei apresentados nas Legislaturas IX, X, XI, XII, XIII, mostrando o número de documentos propostos (incluindo novas entradas e transitados da SL anterior), o número de documentos rejeitados na votação da generalidade, o número de documentos aprovados na votação final global, e por fim, a percentagem de aprovação final global face ao número de propostas.

Tabela 3: Projetos e Propostas de Lei

	<b>PJLs</b>				<b>PPLs</b>			
	<b>Propostas (entradas e transitados)</b>	<b>PJLs Rejeitados na generalidade</b>	<b>PJLs Aprovados na votação final global</b>	<b>(% aprovação PJLs)</b>	<b>Propostas (entradas e transitados)</b>	<b>PPLs Rejeitados na generalidade</b>	<b>PPLs Aprovados na votação final global</b>	<b>(% aprovação PPLs)</b>
<b>IX Leg.</b>	337	60	91	<b>27,00%</b>	86	0	66	<b>76,74%</b>
<b>X Leg.</b>	307	55	72	<b>23,45%</b>	94	0	65	<b>69,15%</b>
<b>XI Leg.</b>	409	103	65	<b>15,89%</b>	43	0	24	<b>55,81%</b>

	<b>PJLs</b>				<b>PPLs</b>			
	<b>Propostas (entradas e transitados)</b>	<b>PJLs Rejeitados na generalidade</b>	<b>PJLs Aprobados na votação final global</b>	<b>(% aprovação PJLs)</b>	<b>Propostas (entradas e transitados)</b>	<b>PPLs Rejeitados na generalidade</b>	<b>PPLs Aprobados na votação final global</b>	<b>(% aprovação PPLs)</b>
<b>XII Leg.</b>	278	133	36	<b>12,95%</b>	101	1	66	<b>65,35%</b>
<b>XII I Leg.</b>	292	52	70	<b>23,97%</b>	30	1	17	<b>56,67%</b>
<b>Total</b>	<b>1 623</b>	<b>403</b>	<b>334</b>	<b>-</b>	<b>354</b>	<b>2</b>	<b>238</b>	<b>-</b>

Perante os dados apresentados, é fácil verificar que o número de projetos de lei rejeitados na generalidade (403) é muito superior ao das propostas de lei (2). A percentagem de aprovação é significativamente superior no caso das propostas de lei do que no caso dos projetos de lei, sendo por vezes o valor três vezes superior para as PPLs do que para os PJLs, em termos proporcionais.

Assim, os dados apresentados indicam que, apesar de não se poder excluir a relevância do papel legislativo da Assembleia, o poder e eficácia do executivo neste processo parecem ser claramente predominantes no caso português. Nas três secções seguintes será feita uma análise do poder da legislatura portuguesa para cada um dos três critérios de Polsby. Finalmente será feita a avaliação global da sua localização no espectro arena *versus* transformativa.

#### **5.4. Homogeneidade do partido/coligação no poder**

Em Portugal, a homogeneidade do partido/coligação no poder pode ser avaliada através de dois indicadores relacionados. O primeiro ilustra uma característica específica do

parlamento português, tratando-se da progressiva adoção de critérios majoritários em detrimento de critérios consensuais no que toca à distribuição de responsabilidades e direitos parlamentares. O segundo está relacionado com a disciplina de voto que vigora nos dois maiores partidos – Partido Socialista (PS) e Partido Social Democrata (PDS) – sendo estes também os GPs que tendencialmente têm estado associados com mais frequência ao governo.

Relativamente à progressiva adoção de mais critérios majoritários, Leston Bandeira refere que “o número de perguntas ao governo ou o direito de interromper uma sessão plenária, têm-se tornado nitidamente mais favoráveis para os GPs de maiores dimensões”.<sup>76</sup> A autora realça foi a partir da revisão regimental de 1985 que se introduziram as alterações mais significativas no processo de favorecimento dos critérios majoritários. Por um lado, na Conferência de Líderes passaram a vigorar as regras majoritárias de tomada de decisão quando não era possível chegar a uma solução consensual. Por outro lado, esta revisão definiu que os direitos parlamentares passariam a ser distribuídos de acordo com o tamanho de cada GP, sendo atualmente este o critério mais relevante na distribuição dos direitos parlamentares.

A supremacia deste critério é particularmente visível nos Anexos I e II do Regimento da Assembleia da República (RAR): por sessão legislativa, os partidos com mais deputados têm direito a mais tempo de intervenção em certos debates, podem agendar uma maior quantidade de debates de urgência, têm mais sessões plenárias para fixar a ordem do dia (existindo contudo diferenciação caso os partidos pertençam ou não ao Governo), têm o direito de agendar mais debates da atualidade, e são-lhes atribuídos mais potestativos nas comissões parlamentares. Também no Anexo III do RAR é possível identificar a importância dos critérios majoritários, especificamente no maior número de avocações a que têm direito em matéria de Orçamento do Estado.

Esta progressiva aquisição de mais oportunidades de intervenção que tem sido atribuída aos GPs de maior dimensão fomenta a sua homogeneidade na medida em que nestes partidos vigora também a regra de disciplina de voto para certas matérias. O efeito causado é o de uma maior oportunidade de expressão e intervenção em plenário

---

76 Leston Bandeira, C. (2000) “A Assembleia da República de 1976 a 1999: da legislação à legitimação” *Análise Social* 154/155, 175-205.

atribuída ao PS e PSD, aliada a uma uniformização de opinião e votação introduzida pela disciplina de voto. Não só a disciplina de voto uniformiza o sentido das votações, como a maior exposição destes partidos faz propagar a sua homogeneização. Adicionalmente, em ambas as estruturas partidárias, o incumprimento da disciplina de voto pode ser punível, o que agrava esta tendência.

Assim, se por um lado a Constituição defende<sup>77</sup> que os deputados devem exercer “livremente o seu mandato, sendo-lhes garantidas condições adequadas ao eficaz exercício das suas funções, designadamente ao indispensável contacto com os cidadãos eleitores e à sua informação regular”, nos estatutos dos dois maiores GPs existem, como já foi referido, exceções a esta regra. No caso do PS, excetuam-se da liberdade de voto “as matérias que, constando do Regulamento do Grupo Parlamentar, relevam para a governabilidade, designadamente o programa de Governo, o Orçamento de Estado, as Moções de Confiança e de Censura e os compromissos assumidos no programa eleitoral ou constantes de orientação expressa da Comissão Política Nacional, veiculada em deliberação aprovada com tal efeito.”<sup>78</sup> Nos estatutos do PSD, a disciplina de voto integra um dos deveres dos militantes, sendo que “os Deputados e os eleitos em listas do Partido para as Assembleias das Autarquias comprometem-se a conformar os seus votos no sentido decidido pelo Grupo que integram, de acordo com as orientações políticas gerais fixadas pela Comissão Política competente, salvo prévia autorização de dispensa de disciplina de voto, por reserva de consciência, nos termos do Regulamento desse Grupo.”<sup>79</sup>

Perante a conjugação destes dois fatores, o parlamento português é caracterizado à luz do primeiro critério de Polsby por uma grande homogeneidade nos partidos/coligação no poder, aproximando-o mais da designação de “arena” do que da designação “transformativa”. Norton e Leston Bandeira notaram que em alguns países da Europa do sul, incluindo em Portugal, existe um paradoxo na relação entre os GPs e cada deputado individual: se por um lado os deputados são vistos como tendo pouca autonomia dos partidos que os elegem, os perigos de cada deputado agir de forma independente são

---

77 CRP, artigo 155.º

78 Estatutos do Partido Socialista (PS). Consultado *online*: [http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/Estatutos\\_PS.pdf](http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/Estatutos_PS.pdf)

79 Estatutos do Partido Social Democrata (PSD). Consultado *online*: <http://www.psd.pt/ficheiros/ficheiros/ficheiro1438341230.pdf>

ainda relativamente grandes numa democracia tão recente como é o caso da portuguesa<sup>80</sup>. Esta relação pode de alguma forma justificar a existência de disciplina de voto nos maiores GPs em Portugal.

### **5.5. Hierarquia da estrutura interna dos partidos**

Para medir a hierarquia da estrutura interna dos partidos, que corresponde ao segundo critério de Polsby, será um indicador útil, ainda que certamente muito imperfeito, medir o número de órgãos nacionais existentes nos cinco maiores partidos da Assembleia da República Portuguesa na XIII Legislatura – o PS, PSD, o Partido Popular (CDS-PP), o Bloco de Esquerda (BE) e o Partido Comunista Português (PCP). Tal como indica a tabela da Figura 1, o partido mais hierárquico de acordo com a sua organização interna a nível nacional é o PS, com 11 órgãos nacionais, seguido do CDS-PP (10 órgãos), BE (9 órgãos), PSD (7 órgãos), e por fim o PCP (5 órgãos). É interessante verificar que, apesar de um dos maiores partidos da legislatura portuguesa se encontrar em primeiro lugar na tabela (PS), o outro grande GP encontra-se apenas em penúltimo lugar (PSD). O CDS-PP, de dimensão bastante menor que os dois maiores partidos, tendo eleito apenas 18 deputados na XIII Legislatura, é o segundo partido mais hierárquico, seguido do BE que ocupa o terceiro lugar. O PCP é o partido com menos deputados eleitos (15 deputados) e com uma estrutura menos hierárquica (por este critério) a nível nacional, tendo apenas 5 órgãos. Todos os órgãos dos cinco partidos foram contabilizados a partir da informação presente nos respetivos estatutos de cada partido e podem ser consultados no Anexo I.

É importante salientar que a medição da hierarquia de um partido político é um processo pouco exato já que não está disponível uma grande quantidade de dados sobre os mecanismos reais de relacionamento e promoção interna dentro de um partido. O rácio entre número de deputados eleitos para o governo/autarquias e o número de militantes por partido poderia ser um outro indicador interessante na tentativa de medir quão hierárquico é um partido. Por outro lado, a antiguidade dos deputados do governo/autarquias também poderia constituir um outro indicador para verificar qual a

---

80 Norton, P. & Leston-Bandeira, C. (2003) “The Impact of Democratic Practice on the Parliaments of Southern Europe.” *Journal of Legislative Studies*, 9/2, 177-185.

rotatividade dos mesmos; sendo que quanto mais rotatividade, menor a hierarquização. Qualquer dos indicadores apresenta vantagens e limitações do ponto de vista conceptual pelo que, mesmo que eventualmente alguns dos resultados sejam contra-intuitivos, optou-se aqui pela consistência metodológica a nível dos indicadores.

## **5.6. Consistência das coligações ou maiorias no poder**

Para medir a consistência das coligações ou maiorias no poder, podemos analisar a aprovação de projetos de lei, sendo que quanto mais consistente for a coligação ou maioria no poder, menos transformativa se considera ser o órgão legislativo. O número de projetos de lei propostos por cada um dos cinco maiores partidos nas Legislaturas XII, XII e XI bem como a sua aprovação na votação final global e na sua transição para leis estão descritos na Tabela 3. É importante salientar que, apesar de terem existido durante estas legislaturas propostas conjuntas apresentadas por mais do que um partido, por serem em número pouco significativo, os respetivos valores<sup>81</sup> destes projetos de lei não se encontram contemplados na Tabela 3. Na Tabela 4 estão, para o mesmo período, as médias de PJs propostos pelos cinco partidos bem como a média de leis criadas.

---

81 Número de entradas de projetos de lei conjuntos na XIII Legislatura: 6 PSD/CDS-PP; na XII Legislatura: 1 PSD/PS, 2 PSD/PS/CDS-PP e 5 PSD/CDS-PP; e na XI Legislatura: 1 PSD/PS/CDS-PP e 1 BE/PCP/PEV.

Tabela 4: Projetos de Lei por partido, nos cinco maiores partidos e coligações  
(Legislatura XIII, XII e XI)

Autor	XIII Leg.			XII Leg.			XI Leg.		
	PJLs Propostos (entradas e transitados)	PJLs Aprovados na votação final global	Deram origem a leis	PJLs Propostos (entradas e transitados)	PJLs Aprovados na votação final global	Deram origem a leis	PJLs Propostos (entradas e transitados)	PJLs Aprovados na votação final global	Deram origem a leis
PSD	16	2	0	10	4	4	37	20	13
PS	32	23	14	43	17	7	20	12	8
BE	78	31	14	101	8	4	127	21	8
CDS-PP	27	2	0	11	5	5	102	22	15
PCP	89	25	10	83	5	3	104	24	16
<b>Total</b>	<b>242</b>	<b>83</b>	<b>38</b>	<b>248</b>	<b>39</b>	<b>23</b>	<b>390</b>	<b>99</b>	<b>60</b>

Tabela 5: Projetos de Lei por partido, nos cinco maiores partidos e coligações  
(Legislatura XIII, XII e XI)

	PSD	PS	BE	CDS-PP	PCP
Média de PJLs Propostos	21	32	102	47	92
Média de Leis criadas	6	10	9	7	10

É interessante constatar que nem sempre são os maiores partidos, isto é, o PS e o PSD os responsáveis pela proposta de novos PJs, mas também que há uma associação clara entre a pertença à maioria ou coligação no poder e capacidade de fazer aprovar esses projetos de lei. O BE e o PCP têm sistematicamente assumido também esse papel, sendo que o BE se localiza muito à frente do PCP, com iniciativas presumivelmente simbólicas em muitos dos casos. Por sua vez, o terceiro lugar ocupado pelo CDS-PP vem com uma distância significativa do PCP. Em último lugar na proposta de novos projetos de lei estão os dois maiores GPs da assembleia, o PS seguido do PSD. Contudo, em termos da média de leis criadas, o PS e o PCP empatam no primeiro lugar com 10 leis criadas ao longo das três Legislaturas analisadas. De seguida vem o BE, e em quarto lugar com uma maior folga encontra-se o CDS-PP. O PSD encontra-se de novo em último lugar neste indicador.

### **5.7. Conclusão: o Parlamento português no espectro de Polsby**

Tendo em conta a análise aos três critérios de Polsby – homogeneidade, hierarquia e consistência – destinados a localizar uma legislatura no espectro transformativa *versus* arena, é possível concluir que o parlamento português é uma instituição claramente de arena. Isto deve-se em grande parte à soberania do poder executivo sobre o legislativo, mas também à falta de autonomia e diversidade de atuação dentro dos maiores GPs que impossibilita a mudança do *status quo*, e à sua tendência hierárquica. Contudo, a caracterização da legislatura portuguesa como arena assenta predominantemente na sua falta de autonomia relativamente a influências externas, nomeadamente à influência do governo.

Esta caracterização mostra a fragilidade do parlamento português em tomar decisões de políticas públicas, o que de certo modo revela também um certo desequilíbrio da balança de poderes (legislativo, executivo e judicial), com um legislativo mais frágil. Esta fragilidade pode revelar-se um problema em duas medidas: a primeira é no próprio desequilíbrio de poderes que sustentam as democracias liberais, havendo um menor controlo (da expressão “*checks and balances*”) do bom funcionamento das instituições democráticas; em segundo lugar um poder legislativo com pouca expressão significa que a representatividade popular está a ser posta em causa, o que denota um problema



ainda maior e com consequências que vão para além da tomada de decisão nas opções de políticas públicas, e que podem mesmo interferir com o equilíbrio económico-político-social do Estado português.

Por fim, ao representarem plataformas de interação dos atores políticos mas tendencialmente sem consequências de legislação de políticas públicas, as legislaturas de arena tornam-se simplesmente num lugar onde a discussão produzida, ao invés de ser traduzida em leis, é destinada ao consumo mediático (o que explica também o predomínio de atos e iniciativas da natureza simbólica). Na arena, os partidos são livres de utilizar a plataforma de discussão em plenário para expressarem as suas convicções políticas, fazendo aumentar ou descer a sua popularidade em conformidade com a sua receção popular através dos média. Por ser essencialmente uma arena de confrontação mediática, sejam quais forem as regras e ferramentas à sua disposição, dificilmente o Parlamento português tal como atualmente existe pode controlar efetivamente o cumprimento de regras orçamentais pelo poder executivo.

## 6. A influência do Presidente da República na aplicação das regras orçamentais

### 6.1. Introdução

Para avaliar o impacto do papel do Presidente da República face à aplicação das regras orçamentais, procedemos a uma análise empírica que considera dois tipos distintos de posturas perante a execução de políticas orçamentais: uma postura menos ativa perante a sua aplicação, e uma postura mais ativa no incentivo da sua aplicação e cumprimento. Para avaliar estes dois tipos de posturas, seleccionámos todos os discursos de Mensagem de Ano Novo dos dois últimos mandatos dos ex-Presidentes da República Jorge Sampaio, 18.º Presidente de Portugal, e Aníbal Cavaco Silva, 19.º Presidente de Portugal. No primeiro caso, o período analisado inicia-se no ano de 1996 e termina em 2005<sup>82</sup>; no segundo caso, inicia-se em 2006 e termina em 2015<sup>83</sup>. Adicionalmente, foram também analisados os discursos das Sessões Solenes Comemorativas de Aniversário do 25 de Abril, apenas referentes ao último mandato do ex-Presidente Jorge Sampaio (de 2002 a 2005) e do ex-Presidente Cavaco Silva (de 2012 a 2015).

A escolha destes dois tipos de discursos prende-se com a sua grande abrangência temática, e que pela sua abertura, permite identificar de forma mais exata quais as áreas de enfoque de cada Presidente e quais as suas prioridades em termos sociais, económicos e políticos. Adicionalmente, tanto os discursos de Mensagem de Ano Novo como os de Comemoração do 25 de Abril ocorrem anualmente, pela mesma altura, e têm sempre o mesmo objetivo: no primeiro caso de fazer uma reflexão sobre o ano que passou e sobre os desafios do ano seguinte, e no segundo caso, de comemorar a Liberdade que envolve a data do 25 de Abril, chamando à atenção para os feitos e desafios do país num quadro mais atual. Esta definição *a priori* dos objetivos de ambos os discursos permite uma maior objetividade de análise, já que ao lançar-se as mesmas linhas guias orientadoras, é possível observar de que forma é que cada Presidente diverge para os temas que pretende destacar com mais atenção.

---

<sup>82</sup> O segundo mandato de Jorge Sampaio como 18.º Presidente da República termina em 2006, mas tanto o último discurso de Ano Novo e de 25 de Abril ocorrem no ano de 2005.

<sup>83</sup> O segundo mandato de Jorge Sampaio como 19.º Presidente da República termina em 2006, mas tanto o último discurso de Ano Novo e de 25 de abril ocorrem no ano de 2005.

Esta análise pretende avaliar qual a postura dos ex-Presidentes da República face à aplicação das regras orçamentais, e de que forma é que o grau de intensidade da sua intervenção tem um impacto efetivo na política orçamental. A hipótese que pretendemos testar é de que se uma postura mais ativa na incitação do cumprimento e aplicação das regras orçamentais leva de facto a uma postura mais rigorosa do Governo neste sentido.

## 6.2. Presidente Jorge Sampaio

Nos discursos de mensagem de Ano Novo e de 25 de Abril, o 18.º Presidente de Portugal, Jorge Sampaio, tende a dar substancialmente maior enfoque a matérias sociais e de relações com outros parceiros internacionais do que a temas económicos e particularmente, a temas orçamentais. Nos temas económicos o grande enfoque é o de apelo ao cumprimento dos “compromissos necessários entre todos os agentes políticos económicos e sociais”<sup>84</sup>, sendo que os compromissos, embora não enunciados de forma explícita, se referem às obrigações do país no contexto europeu. A luta contra a fraude fiscal é também um tema económico bastante referido.

“No contexto de uma situação financeira difícil, foram postas em prática políticas de emergência destinadas a assegurar a credibilidade do compromisso europeu de Portugal, quanto às metas do défice orçamental. Essas medidas de exceção resultaram de uma emergência, mas não configuram uma política. Impõe-se agora estimular a economia, proceder a um controlo rigoroso e estrutural da despesa do Estado e reforçar com tenacidade, a luta contra a fraude fiscal.” (*1 de janeiro de 2003*)

No discurso que fecha o ano de 2002, Jorge Sampaio, refere-se à necessidade de cumprir as metas do défice orçamental, motivado pela necessidade de assegurar a credibilidade do país perante os parceiros europeus mas sem mencionar a necessidade de proceder a reformas estruturais ou a metas do défice. Contudo, no discurso que fecha 2004, o ex-Presidente faz o maior discurso referente à necessidade de reduzir o défice orçamental, motivado pela premissa de que “só com maior crescimento económico, será

---

<sup>84</sup> Discurso de “Mensagem de Ano Novo”, 1 de janeiro de 1998. Jorge Sampaio.

possível reduzir o défice público”, apelando assim para um maior crescimento económico sobretudo do lado da receita, considerando as várias menções feitas onde sublinha que “a economia portuguesa precisa de crescer mais e melhor. Isso é indispensável para aumentar o nível e a qualidade de vida dos portugueses, para ajudar a corrigir os desequilíbrios nas finanças públicas e nas contas externas, para voltar a aproximar o nosso rendimento *per capita* da média europeia.”

Do lado da despesa, que comporta a introdução de limites orçamentais com o objetivo de controlar o défice público, Jorge Sampaio afirma que:

“para que possa haver mais e melhor crescimento económico não podemos continuar a viver com os défices e a dívida pública que acumulámos nos últimos anos. ... Sabemos que não é fácil fazer a consolidação orçamental num contexto de fraco crescimento económico e de rigidez da despesa pública. Porém, a dificuldade da consolidação orçamental não pode justificar que se vão adiando as verdadeiras soluções, recorrendo-se a mecanismos contabilísticos, que podem servir para atenuar momentaneamente a situação, mas não resolvem o problema de fundo. Há que ter a coragem de tomar medidas difíceis. Em economia e finanças não há milagres. Apesar dos esforços realizados e dos custos sofridos nos últimos anos, nomeadamente na administração pública, a consolidação orçamental está muito longe de estar concluída e, como é praticamente reconhecido por todas as forças políticas e sociais, tem de continuar, mas de forma estratégica, equilibrada e justa para poder ser aceite por todos.” (1 de janeiro de 2005)

Salientando ainda uma certa dependência entre consolidação orçamental e crescimento, o ex-Presidente apela a uma reforma orçamental, sem especificar que medidas poderiam ser introduzidas ou em que contexto, tendo em conta que, de acordo com este excerto do discurso, já teria sido dado início a um processo de consolidação orçamental que ficou por concluir. A necessidade de realizar a consolidação orçamental numa situação em que será “aceite por todos” é algo idealista e pouco prática em termos de execução.

A 1 de janeiro de 2006, após eleições gerais antecipadas, Sampaio refere que “os portugueses não só elegeram uma nova maioria parlamentar, como quiseram dar a maioria a um só partido político. Com essa decisão, fortaleceram as condições de

estabilidade política e institucional, que considero indispensáveis para efetivar o conjunto de reformas políticas, económicas e orçamentais sem as quais não será possível combater eficazmente as tendências de crise.”, referindo novamente o tema de reformas orçamentais, neste caso, para combater tendências de crise mas sem adiantar detalhes sobre que tipo de reformas e de que forma é que conseguiriam combater a crise.

Analisando num segundo momento dos discursos de Aniversário do 25 de Abril durante o segundo mandato de Jorge Sampaio enquanto Presidente da República (2002 - 2005), é possível observar que os temas económicos e, mais especificamente, o tema orçamental adquire uma maior proporção no corpo de texto do que nos discursos de Ano Novo. Contudo, os temas sociais continuam a ser prioritários. Em 2002, Sampaio afirma explicitamente que as questões sociais e de reforma do sistema político são prioritárias sobre o reequilíbrio financeiro:

“Sei que as atuais dificuldades da situação financeira do País podem sugerir que as questões sociais e as questões da reforma do sistema político não são prioritárias. Eu penso o contrário. Um sistema político credibilizado e eficaz tem maiores possibilidades de sucesso na condução de uma política de reequilíbrio financeiro. Do mesmo modo, uma sociedade consciente de que as questões sociais permanecem como prioridades do Estado mais facilmente aceita encarar os sacrifícios que eventualmente sejam necessários” (25 de abril de 2002)

Ainda em 2002, é feita uma nova menção à necessidade de lutar “contra a fraude e a evasão fiscais”, tratando-se essa de “uma luta central no processo de modernização da sociedade portuguesa, na afirmação dos valores da equidade e da justiça, e na recuperação das finanças públicas.” A consolidação orçamental não é, no entanto, mencionada com o objetivo de reequilibrar as finanças públicas.

O discurso de celebração do Aniversário do 25 de Abril em 2003 é possivelmente o mais longo em termos de desenvolvimento do tema da crise económica. Em primeiro lugar, Jorge Sampaio, identifica o principal problema que estará na origem do abrandamento da economia: a dificuldade em lidar com a crescente concorrência num mundo cada vez mais globalizado:

“O atual abrandamento da economia portuguesa veio dar destaque a problemas estruturais há muito diagnosticados e revelou novas vulnerabilidades, resultantes, em parte, da dificuldade em lidar com a intensificação da concorrência em mercados cada vez mais globalizados.” (25 de abril de 2003)

Contudo, o ex-Presidente afirma também que agravada pela situação internacional, existe uma crise estrutural relacionada com a acumulação de défices ao longo dos anos e ao crescente endividamento ao exterior:

“Vivemos não apenas uma mera crise conjuntural, agravada pela situação internacional, mas também uma crise estrutural, que se reflete nos défices acumulados da balança de transações e no substancial aumento do endividamento externo do País.” (25 de abril de 2003)

Sampaio faz também uma menção à necessidade de sanear as finanças públicas através de reformas estruturais, para assim manter a credibilidade do país face a credores internacionais. Contudo, volta a sublinhar que por detrás da necessidade de consolidação orçamental está uma estratégia de desenvolvimento económico e social, não sendo o saldo orçamental o objetivo final da política económica que não pode estar apenas focada nas finanças públicas. Alguns exemplos de políticas para controlar o saldo orçamental tratam-se da reforma da Administração Pública, do combate à evasão fiscal e de parcerias público-privadas. Relativamente a este último tipo de políticas, Jorge Sampaio afirma que: “onde seja estratégico assegurar uma presença nacional relevante, deverá manter-se uma participação pública, ainda que como mero catalisador das parcerias. O Estado não deve ter vergonha em manter empresas com capital maioritariamente público; deve é dotar-se de instrumentos adequados para a sua gestão.” Destacando em vários momentos do discurso o importante papel do Estado como regulador económico, não se tratando da sua intervenção de uma “intrusão desnecessária e perniciosa”. É relevante destacar que neste conjunto de políticas orçamentais, não são mencionadas metas orçamentais ou explícitos cortes na despesa.

“A necessidade de controlar as finanças públicas — condição da nossa credibilidade externa — é uma obrigação fundamental que requer medidas

estruturais e não se faz apenas com medidas excepcionais irrepetíveis nem com uma redução aparente do défice público. Mas esta exigência de consolidação orçamental duradoura não pode fazer esquecer a preocupação com a grave estagnação da atividade económica e o aumento do desemprego. É por isso que a política económica global não pode estar só centrada nas finanças públicas. Tem que dar corpo a uma estratégia de desenvolvimento económico e social capaz de assegurar o investimento, construir uma economia mais competitiva e uma sociedade mais solidária. O saldo orçamental é um instrumento e uma responsabilidade fundamental, mas não é o objetivo final da política económica. A margem de manobra da política orçamental é relativamente estreita, mas é possível alargá-la através, por exemplo, da reforma da Administração Pública, do combate à evasão fiscal e do recurso a parcerias entre os setores público e privado.” (25 de abril de 2003)

Ainda em 2003, Jorge Sampaio menciona o Programa de Estabilidade e Crescimento para o período 2003-2006, aprovado pela Assembleia da República no início do ano, garantindo que este pacote de medidas “define orientações úteis para a solução do problema orçamental” e que “não podem ficar como simples intenções.” Contudo, o ex-Presidente afirma também que o problema orçamental não é o único problema económico que o país atravessa, havendo “vida para além do orçamento”, sendo necessário aumentar o investimento, produtividade e competitividade:

“Mas como já disse, o problema orçamental da economia portuguesa, merecendo embora exigente e necessária atenção, não é o único. Há mais vida para além do orçamento. A economia é mais do que finanças públicas. O aumento do investimento, da produtividade e da competitividade da economia portuguesa é fundamental para o nosso futuro e requer o esforço continuado e empenhado de todos: governantes, empresários e trabalhadores.” (25 de abril de 2003)

No último ano do seu segundo mandato, Jorge Sampaio, volta a referir a necessidade de aumentar a produtividade para combater o desemprego e contornar os desafios da globalização, mas também destaca a importância de moderar a despesa interna e também de diminuir as importações, com o objetivo de não criar desequilíbrios na

balança de pagamentos ao exterior. Dá-se assim prioridade ao aumento da inovação e também à restrição orçamental atingida através da redução da despesa corrente, do reforço ao investimento público, e à eficiência tributária que comporta a simplificação fiscal e o combate à fuga aos impostos e à fraude fiscal:

“Temos de vencer o desafio da globalização competitiva e produzir mais para melhorar o nível de vida e preservar ou aumentar o nível de emprego. Mas também temos de moderar a despesa interna e diminuir o seu conteúdo importado para não criar desequilíbrios económicos insustentáveis, nomeadamente nas contas públicas e nas transações com o exterior ... precisamos também de substituir a política do défice público pela política do primado da economia e da inovação, sem naturalmente descuidar a condicionante externa e — está claro — a restrição orçamental. Relativamente a este último ponto, importa ter plena consciência de que os problemas das finanças públicas portuguesas não desapareceram pelo facto de a recente revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento permitir uma maior flexibilidade na sua aplicação e assim conferir um pouco mais de margem de manobra à política orçamental. Esta deve ser criteriosamente utilizada para apoiar o crescimento económico e melhorar os níveis de coesão social, mas não pode dar lugar a qualquer laxismo no controlo da despesa pública ... Não é por exigência comunitária mas sim por interesse nacional que é preciso reformar o Estado e reduzir o peso relativo da despesa corrente, reforçar a seletividade do investimento público e aumentar a eficiência tributária, nomeadamente pela simplificação do sistema fiscal e pelo combate à fraude e à fuga ao fisco.” (25 de abril de 2005)

### **6.3. Presidente Aníbal Cavaco Silva**

Contrariamente a Jorge Sampaio, o 19.º Presidente da República Aníbal Cavaco Silva dá sobretudo enforque às questões económicas do país nos seus discursos, sendo o tema das políticas orçamentais uma das principais áreas de destaque. Os discursos de Ano Novo são especialmente longos em termos do desenvolvimento deste tema.

A 1 de janeiro de 2007, Cavaco Silva apela a uma recuperação do investimento e da eficiência do Estado na utilização dos recursos e da transparência da sua aplicação,



sublinhando o papel do Estado no reequilíbrio das finanças públicas para que seja possível obter um crescimento económico saudável e coesão social:

“É crucial que 2007 fique marcado por uma recuperação do investimento. O desenvolvimento exige que o Estado seja mais eficiente no uso dos seus recursos e que atue com rapidez e transparência. O Estado não deve ser um obstáculo, antes deve favorecer a competitividade das empresas e contribuir para que os cidadãos desenvolvam as suas potencialidades. O esforço de reequilíbrio das finanças públicas é, sem dúvida, um fator decisivo para um crescimento económico sustentado, havendo, no entanto, que atuar por forma a preservar a coesão social e a solidariedade para com os que mais precisam.” *(1 de janeiro de 2007)*

No primeiro dia de 2008 é novamente destacada a importância do Estado na atuação “com eficiência e com rigor na utilização dos dinheiros públicos e não seja obstáculo a quem quer empreender e criar riqueza” especialmente porque “em 2008, começarão a chegar novos apoios comunitários, um contributo da maior importância para o desenvolvimento do País. Exige-se que estes fundos sejam aplicados com verdadeiro sentido estratégico e geridos com eficiência e transparência. É uma oportunidade que não podemos desperdiçar.” A questão das metas orçamentais não é explicitamente mencionada, mas o apelo à contenção e racionalização da aplicação dos dinheiros públicos e dos fundos comunitários faz uma alusão a este tema. Neste contexto, no discurso de 2009 é dito que “Portugal gasta em cada ano muito mais do que aquilo que produz. Portugal não pode continuar, durante muito mais tempo, a endividar-se no estrangeiro ao ritmo dos últimos anos” e “os Portugueses devem também estar conscientes de que dependemos muito das relações económicas com o exterior”, assim, é novamente referido que “é importante a credibilidade que merece a nossa política interna, as perspetivas futuras do País, a confiança que o exterior tem em nós. Devemos, por isso, ser exigentes e rigorosos connosco próprios, cuidar da imagem do País que projetamos no mundo. Caso contrário, tudo será mais difícil ... Os dinheiros públicos têm de ser utilizados com rigor e eficiência. Há que prestar uma atenção acrescida à relação custo-benefício dos serviços e investimentos públicos.”

Em 2010, Cavaco Silva faz um apelo direto aos partidos representados no Parlamento para que implementem metas no défice do setor público e na dívida pública, sempre numa ótica de contenção e rigor nos gastos de dinheiros públicos, utilizando o Orçamento do Estado para 2010 como instrumento para atingir esse objetivo:

“A dívida do Estado tem vindo a crescer a ritmo acentuado e aproxima-se de um nível perigoso. O endividamento do País ao estrangeiro tem vindo a aumentar de forma muito rápida, atingindo já níveis preocupantes. Acresce que o tempo das taxas de juro baixas não demorará muito a chegar ao fim. Se o desequilíbrio das nossas contas externas continuar ao ritmo dos últimos anos, o nosso futuro, o futuro dos nossos filhos, ficará seriamente hipotecado. Quando gastamos mais do que produzimos, há sempre um momento em que alguém tem de pagar a fatura. Com este aumento da dívida externa e do desemprego, a que se junta o desequilíbrio das contas públicas, podemos caminhar para uma situação explosiva. Portugal tem de juntar todas as suas forças para inverter esta situação ... Os dinheiros públicos não chegam para tudo e não nos podemos dar ao luxo de os desperdiçar ... Neste contexto, a difícil situação das nossas contas públicas lança um desafio de regime aos partidos representados no Parlamento. Os custos da correcção de um desequilíbrio das finanças públicas podem ser dramáticos, como o demonstram os exemplos de outros países da União Europeia. Importa ter presente que Portugal tem já um nível de despesa pública e de impostos que é desproporcionado face ao seu nível de desenvolvimento. Assim, seria absolutamente desejável que os partidos políticos desenvolvessem uma negociação séria e chegassem a um entendimento sobre um plano credível para o médio prazo, de modo a colocar o défice do setor público e a dívida pública numa trajetória de sustentabilidade. O Orçamento do Estado para 2010 é o momento adequado para essa concertação política, que, com sentido de responsabilidade de todas as partes, sirva o interesse nacional. Não devemos esperar que sejam os outros a impor a resolução dos nossos problemas.” *(1 de janeiro de 2010)*

Em 2012 é novamente referida a necessidade de implementar metas de controlo orçamental, encontrando-se o país a cumprir o Programa de Assistência Financeira lançado pela troika — cooperação entre o Banco Central Europeu, o Fundo Monetário Internacional e a Comissão Europeia. É também destacada a importância de estimular o

crescimento económico e de emprego, para além do rigor orçamental, para que seja possível recuperar a credibilidade externa do país.

“Portugal não pode deixar de cumprir os objetivos fixados no Programa de Assistência Financeira que subscreveu com as instituições internacionais que nos emprestaram os fundos de que necessitávamos com urgência. Temos que reduzir o desequilíbrio das contas públicas, controlar o endividamento externo e realizar as reformas necessárias à melhoria da competitividade da nossa economia. ... Durante muito tempo, vivemos a ilusão do consumo fácil. O Estado gastou e desperdiçou demasiados recursos, endividámo-nos muito para lá do que era razoável e chegámos a uma "situação explosiva", como lhe chamei há precisamente dois anos, quando adverti os Portugueses para os riscos que estávamos a correr. Agora temos de seguir um rumo diferente, temos de mudar de vida e construir uma economia saudável.” *(1 de janeiro de 2012)*

No discurso que abre 2013, volta a dar relevância à necessidade de “cumprir o objetivo de redução do défice acordado com as instituições internacionais”, sendo que “as dificuldades que Portugal atravessa derivam do nível insustentável da dívida do Estado e da dívida do País para com o estrangeiro.” Mas Cavaco Silva realça também o impacto negativo que a austeridade teve nas questões sociais, tornando-se socialmente insustentável, prejudicial para o aumento da produção e para o aumento da receita fiscal, num ciclo vicioso.

“Mas não podemos ignorar que, em 2012, ficou claro que um processo de redução do desequilíbrio das contas públicas, acompanhado de um crescimento económico negativo, tende a tornar-se socialmente insustentável. O próprio objetivo de equilíbrio das contas públicas torna-se mais difícil de alcançar, porque a austeridade orçamental conduz à queda da produção e à obtenção de menor receita fiscal. Segue-se mais austeridade para alcançar as metas do défice público, o que leva a novas quedas da produção e assim sucessivamente. É um círculo vicioso que temos de interromper.” *(1 de janeiro de 2013)*

A 1 de janeiro de 2014, Cavaco Silva alerta para o período pós-troika, afirmando que a disciplina orçamental não pode ser apenas um instrumento temporário de reequilíbrio das finanças públicas, mas sim de uma medida estrutural que uma vez alcançada, permita estimular o crescimento económico, a criação de emprego e melhorias nas condições de vida dos portugueses:

“É uma ilusão pensar que, no dia em que encerrar o atual Programa de Assistência Financeira, todos os nossos problemas ficarão resolvidos e poderemos regressar a um período de despesismo e endividamento descontrolado. Queremos que o período pós-troika seja um tempo de crescimento da nossa economia, de criação de emprego, de melhoria das condições de vida dos Portugueses, de equilíbrio das contas públicas. Por isso, é essencial que estejamos bem conscientes das regras de disciplina orçamental e de supervisão das políticas económicas a que Portugal, tal como todos os outros países da Zona Euro, estão sujeitos.” *(1 de janeiro de 2014)*

Contrariamente com o que acontece com Jorge Sampaio, os discursos de 25 de abril de Cavaco Silva são mais orientados para questões extraorçamentais, focando contudo temas económicos mas com menor profundidade do que nos discursos de Ano Novo. De forma geral, é importante salientar que os discursos de Cavaco Silva dão, na sua grande maioria, um maior destaque à economia portuguesa e os discursos de Jorge Sampaio mais a questões sociais e de cooperação com parceiros internacionais, nomeadamente, das ex-colónias portuguesas.

A 25 de abril de 2012, Cavaco Silva reconhece que “as avaliações da missão tripartida reconhecem inequivocamente como positivo o trabalho em curso no plano da consolidação orçamental, da estabilidade do sistema financeiro e das reformas necessárias ao reforço do crescimento potencial e da competitividade.” E na mesma data do ano seguinte, o ex-Presidente revela que teria sido preferível ter fixado no início do programa de ajustamento a forma como as metas para a correção do défice seriam definidas. Cavaco Silva defende também que após o programa de assistência, com o objetivo de tornar o processo de consolidação orçamental mais credível e transparente, seria mais vantajoso fixar limites ao crescimento da despesa pública, esclarecendo assim a sua postura perante a introdução estrutural de limites orçamentais.

“Em todo o caso, parece hoje mais claro que teria sido preferível — aliás, em consonância com o Tratado Orçamental — ter fixado, logo no início do programa de assistência, que as metas para a correção do défice seriam definidas em termos de variação do défice primário estrutural, utilizando um mesmo universo orçamental. E, após esta intervenção externa, poderá ser preferível fixar limites ao crescimento da despesa pública, os quais, sendo mais fáceis de avaliar, tornam o processo de consolidação orçamental mais credível e mais transparente. ... Neste cenário, é uma ilusão pensar que as exigências de rigor orçamental irão desaparecer no fim do Programa de Ajustamento, em meados de 2014. Com efeito, nos termos do Tratado Orçamental, o País terá de assegurar um défice estrutural não superior a 0,5 por cento do PIB e o rácio da dívida pública de 124 por cento, previsto para 2014, terá de convergir no futuro para 60 por cento. Para alcançar estes objetivos, Portugal terá de manter excedentes primários muito significativos durante um longo período.” (25 de abril de 2013)

#### **6.4. Conclusão — Posturas do Presidente da República perante Políticas e Resultados Orçamentais**

Perante a análise atenta dos discursos de Mensagem de Ano Novo e das Sessões Solenes Comemorativas de Aniversário do 25 de Abril, é possível concluir que Jorge Sampaio e Cavaco Silva representam dois tipos muito distintos de posturas que o Presidente da República em funções pode assumir em termos da sua preocupação com a aplicação das regras orçamentais. Se Jorge Sampaio durante os seus dois mandatos, de 1996 a 2006, não se mostrou tão ativo em termos de apelar ao controlo das finanças públicas, nomeadamente através do controlo do Orçamento de Estado e da introdução de metas à dívida pública, Cavaco Silva destacou esta necessidade de imposição de limites orçamentais em vários momentos de todos os seus discursos, sendo raras as vezes em que as finanças públicas não eram apresentadas como tema de grande destaque e preocupação.

Contudo, como se pode observar pelo Gráfico I que ilustra a evolução da dívida pública (bruta) em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) em Portugal, de 1991 a 2016,

durante o período em que Jorge Sampaio era Presidente — de 1996 a 2006 — é possível observar até 2000, um decréscimo da dívida e um ligeiro aumento até ao fim do seu segundo mandato em 2006. Já nos dois mandatos de Cavaco Silva — de 2006 a 2016 —, após um breve período de estabilidade até ao final de 2008, a dívida disparou para valores históricos, chegando mesmo a 130,6%<sup>85</sup> do PIB em 2014.

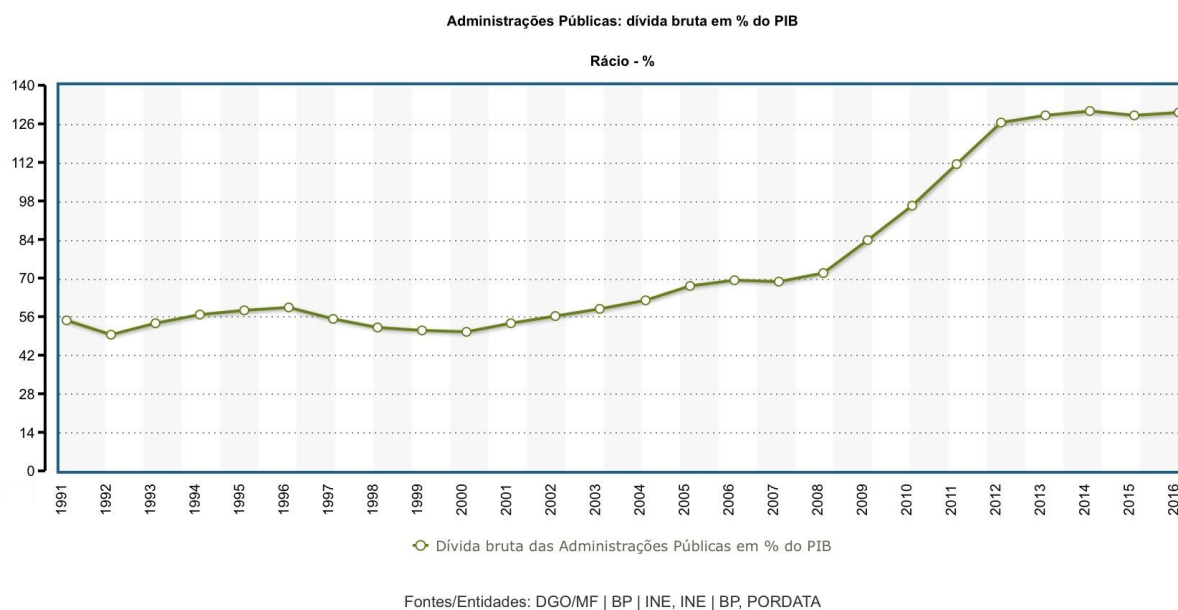


Gráfico I: “Administrações Públicas: dívida bruta em % do PIB” — Fonte: Pordata

Em Março de 2011, no final do primeiro mandato de Cavaco Silva, quando Portugal se apresentava em plena crise económica, o país introduziu medidas de austeridade acordadas com entidades europeias num acordo que reuniu o apoio de PSD, CDS-PP, PS e Presidente da República com o objetivo de seguir “uma estratégia de consolidação orçamental e com as metas de redução do défice anunciadas pelo Estado Português (4,6% do PIB em 2011, 3% em 2012 e 2% em 2013), por forma a garantir a trajetória de sustentabilidade da dívida pública”. Contudo, a 6 de abril de 2011, o primeiro-ministro demissionário José Sócrates abordou formalmente a troika — FMI, BCE e Comissão Europeia — para pedir o resgate no valor de 78 mil milhões de euros, associado a medidas de austeridade.

<sup>85</sup> Fonte: Pordata.

<http://www.pordata.pt/Portugal/Administrações+Públicas+d%C3%ADvida+bruta+em+percentagem+do+PIB-2786>

Apesar de ser difícil entender qual o impacto sistémico da crise financeira mundial de 2007-08 no aumento da dívida, face ao aumento da dívida por fatores estruturais, é de salientar que a preocupação ativa de Cavaco Silva ao longo de toda a sua presidência foi ineficaz perante o aumento histórico deste indicador.

Assim sendo, a análise realizada aponta, no que diz respeito ao papel da Presidente da República no cumprimento das regras orçamentais no contexto português, para duas conclusões principais.

Primeiro, a orientação do Presidente da República no sentido de uma maior ou menor atenção e preocupação dedicadas ao controlo orçamental foi no passado recente altamente variável em função da personalidade e opções políticas do Presidente em funções. Neste contexto, dificilmente a Presidência pode ser vista como um fator institucional robusto de apoio ao cumprimento de regras orçamentais, ainda que *conjunturalmente* o papel do Presidente possa ocasionalmente ir nessa direção.

Segundo, mesmo quando o Presidente da República em funções deu, em alguns momentos, prioridade ao cumprimento das regras orçamentais, os efeitos práticos da sua influência parecem ter sido bastante limitados. Embora seja difícil – por falta de contrafatuais – saber o peso que as intervenções do Presidente tiveram face a outros fatores políticos e económicos nacionais e internacionais, é inequívoco que mesmo nos momentos de maior intervenção do Presidente no sentido de apelar ao cumprimento das regras orçamentais, os resultados finais das políticas seguidas pelos Governos em funções ficaram regra geral aquém desse objetivo.

## 7. A orientação partidária dos governos e a política orçamental

Considerando as dificuldades estruturais do Parlamento português e do Presidente da República para exercer funções de controlo sobre o poder executivo, faz sentido analisar a orientação partidária dos governos para tentar discernir diferenças a nível da política orçamental. De facto, na medida em que o Parlamento não constitui um mecanismo eficaz de supervisão e controlo relativamente ao cumprimento de regras orçamentais, o fator decisivo para o desfecho nesse domínio (como em muitos outros) tenderá a vir precisamente da esfera governamental.

A história da democracia em Portugal desde 1986 mostra, como é sabido, uma alternância entre PSD e PS no poder. Prevalece no senso comum a ideia de que o PS, sendo um partido de esquerda, terá preferência por políticas expansionsistas da procura que levam a um maior défice orçamental e externo, enquanto o PSD, considerado um partido de direita, terá preferência por políticas macroeconómicas mais conservadoras, com maior preocupação na menor acumulação de dívida pública. Assim, será relevante tentar responder empiricamente à questão de saber até que ponto haverá em Portugal diferenciação entre partidos políticos na política orçamental.

Para o efeito, recorreu-se à análise de séries estatísticas dos défices orçamental e externo, bem como da dívida pública, distinguindo os períodos em que foi governo o PS e o PSD. Em termos de função de bem-estar a analisar, estas políticas colocam-se no contexto entre crescimento económico e desemprego *versus* inflação. Porém, como uma parte significativa do período em estudo é dominado pela União Europeia, seja em construção ou em existência, a inflação assume um menor papel.

Por outro lado, como Portugal é uma economia aberta, fortemente dependente da UE, interessa isolar o efeito do impacto externo sobre a economia. As Figuras 1-4 baseiam-se em dados de 1986 a 2014, representando as médias para a série estatística do período em análise. A Figura 1 mostra as taxas de crescimento do PIB média de Portugal (GDP gr) e diferencial em relação à média da UE (Rel. UE). A primeira conclusão relevante é que as taxas de crescimento do PIB não se conseguem distinguir estatisticamente: 2,25% ao ano para PSD e 2,27% ao ano para PS.



Figura 1: Taxas crescimento do PIB

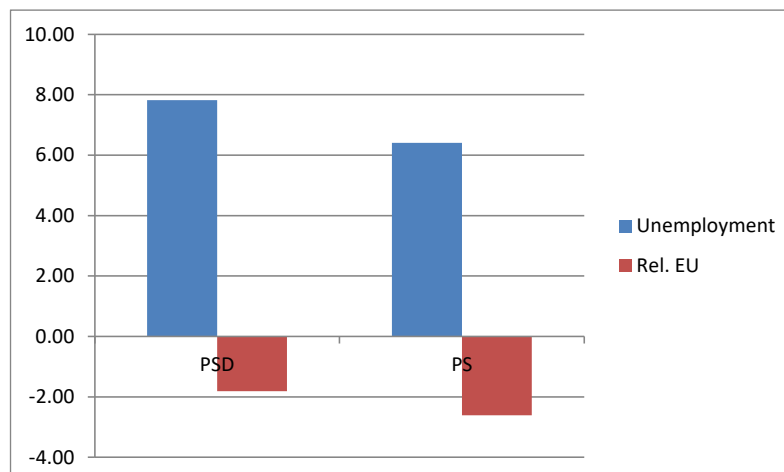


Fonte: Ameco e Autores

No que respeita ao desemprego os dados mostram uma menor taxa de desemprego média durante os governos socialistas (Figura 2). A taxa média em Portugal é não só menor em média, como também tem uma diferença negativa em relação à média da UE, com maior diferencial durante os governos do PS.

A interpretação destes resultados deve no entanto deve ser feita com cautela por pelo menos duas razões: primeiro, porque é expectável que os efeitos em termos de emprego das políticas macroeconómicas possuam algum *lag* temporal; segundo, porque o diferencial pode ser causado pelo menos em parte por os governos PSD receberem à partida, na alternância democrática, uma pior situação do que os governos do PS. Para retirar conclusões mais abrangentes será por isso necessário efetuar uma análise mais profunda e detalhada.

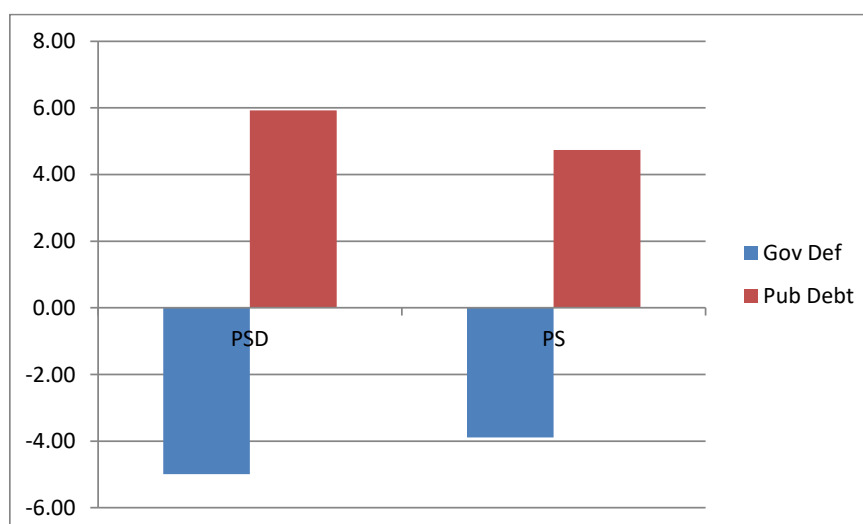
Figura 2: Taxas de Desemprego



Fonte: Ameco e Autores

Quanto ao uso das Políticas Orçamentais e Dívida Pública, a Figura 3 mostra que não se confirma a hipótese acima colocada. De facto, a média dos défices orçamentais e acréscimos de dívida pública (*Pub Debt*) dos governos PSD são maiores do que as médias do PS (défices de 4,99% e 3,89% do PIB e acréscimos de dívida de 5,92% e 4,73% do PIB, respectivamente). Mais uma vez, exige-se cautela na interpretação pelas duas razões indicadas acima: *lag* dos efeitos das políticas macroeconómicas e o impacto das condições iniciais recebidas por cada governo.

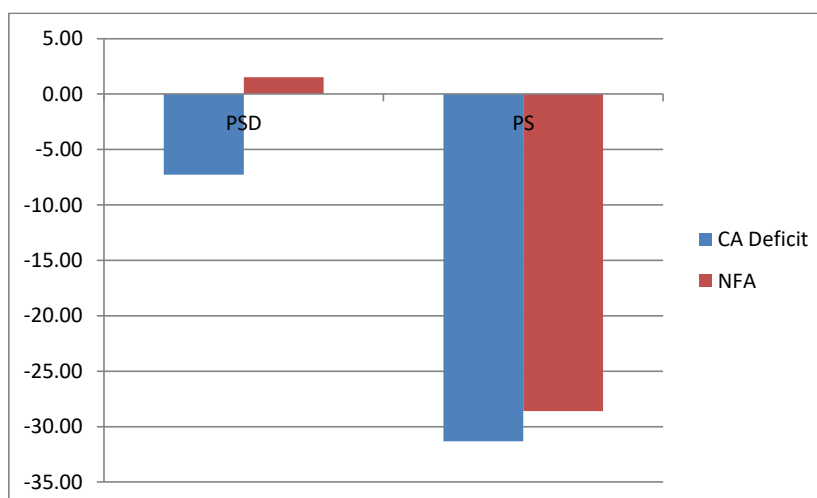
Figura 3: Políticas Orçamentais e Dívida



Fonte: Ameco e Autores

A única dimensão que mostra claramente uma diferenciação entre os dois partidos é o défice externo. Como a Figura 4 mostra, durante os governos PS a soma dos défices da balança corrente externa, durante a legislatura, é de 31% contra 7% do PSD. Também a acumulação de ativos líquidos externos, no caso português em termos negativos, ou seja, traduzidos num aumento do endividamento externo, revela uma deterioração na legislatura de 28,6% do PIB, enquanto nas legislaturas do PSD há uma ligeira melhoria (1,5% do PIB).

Figura 4: Défice da Conta Corrente Externa e Posição do Investimento Líquido

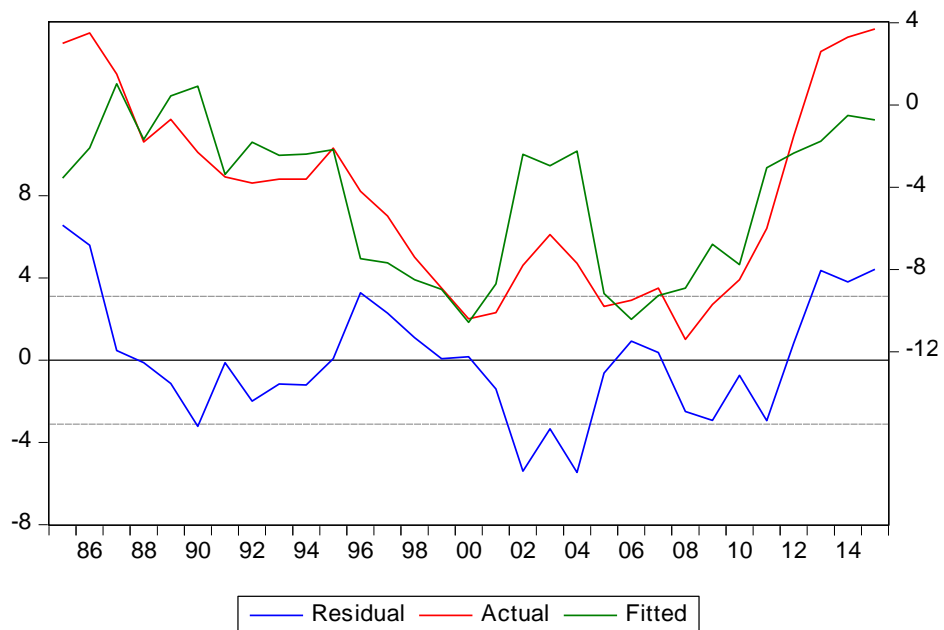


Fonte: Ameco e Autores

Finalmente, procurou-se num ensaio preliminar analisar se o fator político tem algum impacto sobre o défice externo, depois de controlar para os efeitos macroeconómicos. Para isso foi realizada uma regressão dos défices da Balança Corrente sobre o PIB (expurgado dos efeitos externos) e o diferencial da taxa de crescimento de Portugal em relação à UE, a taxa de crescimento do crédito em Portugal e de uma *dummy* que representa o partido no poder. Os resultados confirmam que o efeito partidário (PSD) é significativo. Um governo PS acrescenta em média cerca de mais 6 pontos percentuais à dívida externa que um governo PSD.

Dependent Variable: DBCC  
 Method: Least Squares  
 Date: 04/17/15 Time: 09:29  
 Sample: 1985 2015  
 Included observations: 31

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-7.090379	1.302696	-5.442849	0.0000
PIB_	0.685713	0.323067	2.122510	0.0431
CRED	-0.122053	0.076378	-1.598009	0.1217
PSD	6.070489	1.226915	4.947768	0.0000
R-squared	0.606161	Mean dependent var	-4.429032	
Adjusted R-squared	0.562401	S.D. dependent var	4.703133	
S.E. of regression	3.111182	Akaike info criterion	5.227797	
Sum squared resid	261.3453	Schwarz criterion	5.412827	
Log likelihood	-77.03085	Hannan-Quinn criter.	5.288112	
F-statistic	13.85197	Durbin-Watson stat	0.615380	
Prob(F-statistic)	0.000012			



Assim, numa primeira análise, a hipótese básica acima formulada de que os governos PS prosseguem políticas de procura agregada mais expansionistas parece confirmar-se, mas os canais de estímulo não parecem ser as políticas orçamentais e de dívida pública que são contabilizadas oficialmente. Estamos, pois, perante um *puzzle*: como é que o PS com uma política orçamental em agregado semelhante à do PSD arrasta um enorme défice externo? Parte da resposta poderá estar associada a programas e projetos extraorçamentais não capturados pelo défice público, assim como a políticas de crédito mais expansionistas. Mas fica ainda em aberto a questão de avaliar o grau de influência política nestas decisões.

Conforme evidenciado na secção sobre visões dos partidos políticos, nem PS nem PSD têm abordagem que privilegie a sustentabilidade da dívida, antes encarando regras orçamentais prioritariamente como restrições externas que importa flexibilizar na medida das possibilidades políticas de cada momento. Esta atitude comum encontra correspondência nos indicadores oficiais relativos à política orçamental e à dívida pública mas, curiosamente, não nos relativos à evolução do endividamento externo.

Estes resultados sugerem que pode haver alguma diferença associada à orientação partidária dos governos nesta dimensão específica (ainda que seja uma hipótese que exigiria estudo específico mais aprofundado), mas a principal conclusão geral em termos de análise política é que as dificuldades portuguesas para lidar com as regras orçamentais e assegurar uma trajetória sustentável para as finanças públicas são transversais aos principais partidos. É a partir dessa constatação, sustentada na análise empírica e qualitativa realizada até este ponto, que se apresenta exploratoriamente na próxima (e última) secção uma proposta mais abrangente de compreensão do problema institucional português neste domínio, discutindo simultaneamente as vias possíveis para a sua resolução.

## 8. Conclusões: *rent-seeking* e *veto players* na política orçamental portuguesa

### 8.1. *Veto players* institucionais e partidários

A alteração dos instrumentos de políticas públicas utilizados por um determinado Estado corresponde ao culminar de um longo processo de decisão em que vários atores com motivações distintas agem para atingir um consenso, num contexto institucional que é muitas vezes pouco propenso à mudança. Contudo, existem alguns agentes cujo consentimento unânime é fundamental para que ocorra uma alteração de políticas. A esses agentes Tsebelis<sup>86</sup> chamou “*veto players*”. Podendo ser individuais ou coletivos, caracterizam-se por deterem poder de veto nas decisões políticas, sendo o consentimento de todos os *veto players* essencial para que ocorra uma determinada alteração proposta. É importante salientar que a solução encontrada pelo esforço de cooperação entre todos os *veto players* não é necessariamente a melhor, não correspondendo portanto a um ótimo de Pareto, sendo no entanto as únicas decisões que permitem efetuar mudanças no *status quo*.

Tsebelis distingue dois tipos de *veto players*: os que estão formalmente consagrados (geralmente a nível constitucional), sendo esses os *veto players* institucionais, como o Presidente da República ou o Tribunal Constitucional (TC); ou os que são definidos pelo funcionar do sistema político, os denominados *veto players* partidários (não no sentido estrito de partido político mas como tradução de *partisan*), que correspondem, por exemplo, aos vários partidos que numa coligação formam Governo, mas também a quaisquer outras forças ou grupos de interesses que, numa determinada matéria, possuam efetivo poder de veto sobre a decisão.

Todos os sistemas políticos têm a sua configuração própria de *veto players* que pode variar em termos de número e da distância ideológica entre eles, e que molda profundamente a forma como as decisões de políticas públicas são tomadas. Tsebelis determinou que o número de *veto players* está positivamente correlacionado com o número de documentos legislativos em geral, mas que existe uma correlação negativa entre o número de *veto players* e o número de documentos legislativos relevantes. Isto

---

86 Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.

significa que quanto maior o número de *veto players*, maior será o número de leis, mas o número de leis relevantes será menor. Por outro lado, quanto maior é o número de *veto players*, menor tenderá a ser o controlo da agenda institucional pelo governo e consequentemente, maior será a força do parlamento e de outros segmentos sociais onde se encontrem os referidos poderes efetivos de veto. Assim, quanto maior é o número de *veto players*, maior tenderá a ser também pressão para o aumento da despesa pública, já que se torna necessário alocar recursos para conseguir os apoios necessários à tomada de decisões e, em sentido mais lato, ao próprio exercício da governação.

Em Portugal, à luz desta classificação, os *veto players* institucionais mais relevantes no processo de decisão orçamental são provavelmente o Presidente da República e o Tribunal Constitucional. Relativamente aos *veto players* partidários em Portugal, o sistema eleitoral e partidário, a relativa instabilidade governativa e a fraca autonomia do Parlamento enquanto mecanismo de controlo convergem no sentido da sua profusão. Além dos próprios partidos políticos (e respetivas estruturas nacionais e locais) que a cada momento fazem parte da coligação maioritária que sustenta o governo, outros grupos de interesse possuem frequentemente efetivos poderes de veto sobre matérias orçamentais – nomeadamente sobre decisões que acarretem cortes na despesa que os beneficia – poderes esses que são potenciados pelas fragilidades institucionais portuguesas já identificadas e discutidas.

## **8.2. Inércia, ação coletiva e orçamentos de Estado**

A aplicação de regras e políticas que visem a redução do défice orçamental é não só extremamente complexa como pouco consensual em termos da definição de prioridades relativas às verbas a reduzir. A rapidez com que é possível efetuar este processo seguido da estabilização da política orçamental depende em grande parte da forma como se solucionam duas fontes de ineficiência no processo de escolha pública: a inércia e o problema de ação coletiva na presença de uma *pool* de recursos comuns<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Mais conhecido em inglês como “*common pool problem*”, mas traduzido para “problema da ação colectiva”.

A primeira ineficiência diz respeito ao problema de inércia, que descreve a falta de incentivos para agir quando existe um elevado número de participantes no processo de elaboração e divisão de recursos subjacentes ao OE. Com um maior número de agentes, chegar a um consenso coletivo sobre que verbas deverão ser sujeitas a cortes torna-se progressivamente mais difícil, se não mesmo impossível. As tensões entre os vários agentes sobre os ajustes ao OE promovem a inação, atrasando a implementação de políticas de redução do défice<sup>88</sup>. A segunda ineficiência, o problema de ação coletiva<sup>89</sup>, refere-se à falta de eficiência gerada pela existência de vários participantes no processo de elaboração do OE. À medida que aumenta o número de participantes, aumenta também o valor do défice orçamental, sendo que cada ator é motivado a defender os seus interesses, reivindicando uma fatia significativa do orçamento para si. Hallerberg e von Hagen<sup>90</sup> testaram empiricamente que esta ineficiência resulta num défice orçamental superior ao que existiria caso o seu planeamento fosse feito por um único agente, de forma mais centralizada.

Estes dois problemas têm uma significativa expressão no caso de Portugal onde os vários agentes políticos com poderes de veto pressionam para a redução das diferentes verbas do orçamento de forma distinta (e para a não redução em áreas que lhes são sensíveis), sendo difícil chegar a um consenso. A inércia verifica-se neste contexto e agrava-se nos casos em que após ter sido aprovado o OE para um determinado ano, existe a necessidade de se efectuar orçamentos rectificativos ou suplementares, voltando a discussão a ser aberta e sendo passível de não ficar encerrada. O problema da ação coletiva em Portugal é bastante evidente já que a elaboração do orçamento é efetivamente efetuada através da agregação, pela Direção-geral do Orçamento, dos vários “mini-orçamentos” vindos dos inúmeros elementos que integram o Estado, incluindo o orçamento da segurança social e fundos e serviços autónomos.

---

88 Alesina, A., & Drazen, A. (1991). “Why are Stabilizations Delayed?” *The American Economic Review*, 81 (5), 1170-1188.

89 Wyplosz, C. (2012). *Fiscal rules*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

90 Hallerberg, Mark, and Jürgen von Hagen. (1999). "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union." In Poterba, James, and Jürgen von Hagen, Eds. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: U of Chicago Press, 209- 232.



### 8.3. A ação dos “*veto players*” no processo orçamental em Portugal

Em Portugal, o processo de elaboração e implementação orçamental é condicionado em várias fases pelos *veto players* que agem tanto no plano formal como informal.

Uma vez redigido, o OE entra no processo legislativo para ser aprovado como proposta de lei na assembleia e para entrar em vigor como decreto-lei de execução orçamental caso siga o processo até ao fim. É durante este processo que o OE passa pelo crivo dos *veto players* institucionais: o Presidente da República Portuguesa e o Tribunal Constitucional.

Todos os anos, o OE deve ser apresentado à Assembleia da República, como proposta de lei, até ao dia 15 de outubro. Na assembleia, o OE será debatido estando sujeito a um processo legislativo especial, sendo que a proposta de lei é acompanhada por mapas e documentos setoriais de despesas e receitas dos serviços integrados e da segurança social, de um relatório elaborado pelo Ministério das Finanças sobre o OE, e de um parecer técnico sobre a proposta de lei elaborado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). O debate na assembleia pode durar até 45 dias, sendo que a proposta de lei deve nesse prazo ser discutida e votada não só na generalidade como também na especialidade, pelas várias comissões parlamentares.

Quando este processo se conclui, e a proposta de lei é submetida a uma votação final global feita em plenário. O decreto, então aprovado, é assinado pelo Presidente da Assembleia da República e enviado ao Presidente da República para promulgação. Neste momento dá-se a atuação do primeiro *veto player* institucional. O Presidente pode exercer o seu direito de veto no prazo de 40 dias da receção de qualquer decreto do governo<sup>91</sup>, caso considere que este possa conter normas inconstitucionais, ou por razões políticas que deverão ser fundamentadas em mensagem. Se houver suspeita de inconstitucionalidade, o Presidente poder requerer o parecer do TC para que esta seja averiguada, tendo 8 dias para requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade a contar da data da receção do diploma<sup>92</sup>. Caso o TC a confirme, tendo 25 dias para se

---

91 CRP, artigo 136.º

92 CRP, artigo 278.º

pronunciar (que podem ser reduzidos pelo Presidente por motivos de urgência),<sup>93</sup> o diploma deverá ser vetado pelo Presidente e devolvido à assembleia. O documento não poderá ser promulgado sem que a(s) norma(s) inconstitucionais sejam alteradas ou retiradas. A assembleia deve, desta forma, aprovar alterações ao documento enviando-o novamente para promulgação. No caso deste novo documento retificado continuar a ser considerado inconstitucional pode, contudo, ser promulgado caso venha a ser aprovado na assembleia por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções<sup>94</sup>. Contudo, o TC pode mais tarde vir a julgar essas normas como inconstitucionais, num âmbito de fiscalização.

Assim, se o Presidente tem o poder de veto numa fase anterior ao TC, este organismo pode mais tarde agir em dois momentos como *veto player*: ao confirmar as suspeitas de inconstitucionalidade de certas regras levantadas pelo Presidente, podendo vetar o documento enviando-o de novo para assembleia para ser retificado; e após a aprovação do OE, agindo como elemento fiscalizador, obrigando mais tarde a retificar normas julgadas como inconstitucionais na elaboração de orçamentos retificativos.

Na atual configuração, as instituições europeias tiram bastante autonomia na aplicação das regras orçamentais, limitando a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) às diretivas do PEC e de outras regras europeias comuns aos Estados-membros e Zona Euro. Por outro lado, relativamente aos *veto players* institucionais, o Presidente acaba por ter um impacto relativamente reduzido (salvo em circunstâncias políticas excecionais) sobre a aplicação e mudança das regras orçamentais, estando limitado pela sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade tal como está escrita. Já o Tribunal Constitucional é o *veto player* com maior impacto sobre a aplicação de regras orçamentais por dois motivos: o primeiro é pela sua capacidade de agir não só no momento de aprovação de legislação, como mais tarde na fiscalização das leis aprovadas; o segundo é por deter o dever de corretamente interpretar a Constituição a qual, segundo algumas perspetivas críticas, é considerada excessivamente programática. Exemplo disso é a polémica frase que consta no preâmbulo da Constituição da República Portuguesa:

---

93 CRP, artigo 279.º

94 CRP, artigo 279.º

*“A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno.”* [Preâmbulo, Constituição da República Portuguesa].

Tal como constatou Jorge Fernandes<sup>95</sup>, “a articulação de um argumento ideológico em torno do preâmbulo da Constituição não faz sentido, na medida em que este não tem qualquer efeito jurídico”. Contudo, estando presente na Constituição, cabe ao TC interpretar o documento legislativo à luz de uma leitura mais flexível ou de uma leitura mais literal. Rui Ramos também salientou que “à esquerda, diz-se frequentemente que a Constituição está a ser atacada e violada sistematicamente por governos e maiorias parlamentares; à direita, ouvem-se regularmente queixas de que a Constituição é a grande arma daqueles que querem resistir à adaptação do Estado e da economia portuguesa a um mundo mais aberto e competitivo.”<sup>96</sup> Por estas razões, o TC é o *veto player* institucional com mais influência sobre a alteração das regras orçamentais.

Não é aliás por acaso que a Constituição de 1976 se apresenta ciclicamente como um elemento central na disputa político-partidária, em especial em discussões sobre matérias com implicações orçamentais significativas. De facto, os partidos mais à esquerda e alguns outros agentes corporativos e sindicais encontram-se nesses momentos na linha da frente ao invocar a Constituição para defender o *status quo* e se oporem a medidas que impliquem restrições orçamentais. Foi assim que, desde 2011, o Tribunal Constitucional assumiu um papel decisivo no bloqueio de algumas das principais medidas previstas no Memorando de Entendimento com vista à contenção da despesa pública.<sup>97</sup> Ao sobrepor-se na defesa do *status quo* enquanto *veto player* às próprias instituições internacionais que financiaram o *bailout* do Estado português, o Tribunal Constitucional deixou assim bem claro que a disputa entre *veto players* é fundamental para o desfecho da aplicação de qualquer regra orçamental em Portugal.

---

95 Consultado no jornal digital Observador: <http://observador.pt/2015/05/28/as-principais-criticas-ao-projeto-de-revisao-constitucional-1/>

96 Consultado no jornal digital Observador: <http://observador.pt/explicadores/ha-um-problema-com-a-nossa-constituicao/01-ha-um-problema-com-a-nossa-constituicao/>

97 Alves, A. A. (2015) “No Salvation through Constitutions: Jasay versus Buchanan and Rawls.” *The Independent Review* 20 (1) 44-45.

#### 8.4. As instituições europeias enquanto *veto players*

É importante notar que as instituições europeias são difíceis de classificar enquanto *veto players* pelo seu caráter *sui generis*. Contudo, devido ao seu forte papel em termos de definição da agenda política<sup>98</sup> em Portugal, nomeadamente em termos da implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e da perspectiva de aplicação de sanções caso exista incumprimento dessas regras, as instituições europeias podem ser classificadas como *veto players* partidários, como consequência de terem origem no contexto político e institucional europeu no qual Portugal se insere. Mais relevante no entanto do que a sua classificação como *veto players* institucionais ou partidários será refletir sobre a eficácia com que desempenham esse papel no contexto político português.

Em primeiro lugar, ainda durante o processo de elaboração do OE, surge o efeito das organizações europeias como *veto players*. Se o documento das receitas e despesas anuais do Estado é desenhado tendo por base as Grandes Opções de Plano (GOP) elaboradas pelo Governo e que providenciam a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social, o OE é condicionado nesta fase pelas regras europeias (programas de estabilidade) definidas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

De acordo com o sítio oficial do parlamento português, “o Programa de Estabilidade (designado Programa de Estabilidade e Crescimento até 2014) insere-se no âmbito das obrigações do Estado português no seio da União Europeia (UE), nomeadamente no que respeita ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, e constitui o início do processo orçamental, em harmonia com os demais Estados-membros da UE”. Estas “obrigações” são a essência da natureza do *veto player* já que o incumprimento das diretivas do PEC são suscetíveis de culminar em sanções. As instituições europeias teriam assim um papel decisivo no OE português: se as suas diretivas não forem cumpridas nesta fase inicial de elaboração, a probabilidade da aprovação do OE ser bem-sucedida torna-se bastante remota. Ainda assim, existe a probabilidade do OE ser

---

98 Tsebelis, G. (1994). “The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter.” *The American Political Science Review*, 88 (1), 128-142.

aprovado caso não sejam cumpridas as regras europeias. Contudo, nesse caso a ameaça de aplicação de sanções será, em teoria, um forte incentivo a que o processo seja “vetado”.

### **8.5. A aplicação de regras orçamentais num regime de *rent-seeking* de recursos externos**

A análise realizada ao longo deste trabalho sugere que, do ponto de vista institucional, a política orçamental em Portugal se encontra muito suscetível a uma lógica transversal de *rent-seeking* de recursos externos. Não obstante algumas diferenças que podem ser identificadas, a lógica do sistema partidário é em larga medida clientelar e com uma forte orientação para o curto prazo. Neste contexto, o cumprimento de regras orçamentais e a sustentabilidade das finanças públicas tenderá a ser sistematicamente relegada para segundo plano. Na medida em que a origem das dificuldades resida no próprio quadro institucional português, a mera transposição de mecanismos e instituições de outros países (mais bem-sucedidos neste domínio e apontados como exemplos de melhores práticas) tenderá a estar inevitavelmente destinada ao fracasso.

A lógica transversal de *rent-seeking* de fundos e recursos (definidos em sentido lato) europeus por parte dos agentes políticos (e respetivas clientelas) pode ser empiricamente verificada atentando em duas ilustrações. A primeira diz respeito a várias áreas setoriais (Agricultura, Transportes, Economia, ...) nas quais invariavelmente (e independentemente da orientação partidária do governo) um dos critérios fundamentais de “sucesso” é o montante de fundos europeus obtidos e executados. A razoabilidade da sua obtenção e aplicação em determinada área, a qualidade da respetiva execução ou a avaliação dos seus impactos só muito raramente entram no debate político. A segunda ilustração, no mesmo sentido, pode ser encontrada no discurso político sobre a colocação de nova dívida externa. Também aqui de forma transversal, o critério fundamental de “sucesso” é capacidade de emitir nova dívida, sendo extremamente rara qualquer discussão sobre a sua sustentabilidade no longo prazo ou sobre a evolução da posição externa do país.

No fundo, a única regra orçamental realmente consensual em Portugal parece ser a de maximizar fundos e transferências externas no curto prazo, numa lógica que pode ser aplicada também a outros países europeus periféricos em situação similar. Nesta linha, a compreensão do flagrante insucesso nas tentativas de transposição de mecanismos de controlo orçamental para países como Portugal passa provavelmente por uma reflexão sobre as diferentes posições geoestratégicas e financeiras dos países no contexto da arquitetura da Zona Euro e da UE.

Deve notar-se que os países geralmente identificados como exemplos de melhores práticas (Holanda, Suécia, Dinamarca, entre outros) são contribuintes líquidos para a *pool* de recursos da UE. Simultaneamente, os casos de piores práticas em termos de cumprimento de regras orçamentais são tendencialmente (ainda que não exclusivamente) países recebedores líquidos da UE. A restrição supranacional no primeiro tipo de países difere substancialmente do que acontece nos segundos. Enquanto para os primeiros, a UE representa uma saída líquida de recursos, para os segundos a UE representa uma entrada líquida de recursos. Não será assim totalmente surpreendente que os contribuintes líquidos elaborem regras orçamentais, estejam mais conscientes com a sua importância e comprometidos com a sua execução, enquanto os recebedores líquidos desenvolvam (em especial quando o quadro político-institucional interno – como acontece em Portugal – é pouco robusto) uma lógica de *rent-seeking* de fundos externos encarando as regras como obstáculos que devem ser negociados/contornados/iludidos da forma mais conveniente e viável em cada momento.

Trata-se, como acontece necessariamente com qualquer tentativa explicativa geral deste género, de uma simplificação. Mas se ainda assim a hipótese capturar algo de essencial será razoável afirmar que o controlo e cumprimento de regras orçamentais no caso português exigirá muito provavelmente restrições externas mais ativas e credíveis para poder ser eficaz.

No passado, as pressões associadas ao objetivo político transversal (ainda que não unânime) de aceder à União Europeia (então Comunidade Económica Europeia) foram

decisivos para promover reformas institucionais credíveis e sustentáveis em Portugal.<sup>99</sup> Será hoje relativamente consensual afirmar que esse impulso externo foi inclusivamente decisivo para ultrapassar e contrariar algumas das provisões e orientações mais estatizantes contidas na Constituição da República Portuguesa de 1976, aprovada em contexto pós-revolucionário.<sup>100</sup>

Considerando a análise efetuada do quadro político-institucional português e a aplicação da literatura sobre *veto players*, parece razoável concluir que a aplicação de mecanismos de *enforcement* credíveis dificilmente poderá deixar de ser, numa primeira fase, externa (ainda que necessariamente legitimada pelas instituições políticas nacionais). Numa segunda fase, os mecanismos e regras de controlo orçamental deverão ser endogeneizados de forma a que a sustentabilidade orçamental possa ser politicamente viável a médio e longo prazo.

Do ponto de vista político, as regras orçamentais europeias devem deixar de ser encaradas como uma restrição em si mesma e passar a ser encaradas como restrições de um *veto player* entre outros. A aplicação eficaz das regras depende assim da sua interação com os restantes *veto players* e nomeadamente da credibilidade com que os respetivos procedimentos e mecanismos sancionatórios são encarados pelos *veto players* (institucionais e partidários) internos.

No contexto político-institucional português, dificilmente as regras orçamentais poderão ser aplicadas no curto e médio prazo sem associação a restrições supranacionais ativas e credíveis, nomeadamente na área mais crítica para os agentes políticos nacionais: o acesso a fundos externos. A sua aplicação bem-sucedida e democraticamente legitimada poderá eventualmente no longo prazo contribuir para viabilizar alterações culturais e institucionais que permitam a endogeneização das regras (o que, como amplamente é demonstrado neste trabalho, atualmente de todo não acontece).

---

99 Alves, A. A. 2014. "In the eye of the storm: Portugal and the European crisis." In Ferreira-Pereira, L. C. (ed.) *Portugal in the European Union: Assessing Twenty-Five Years of Integration Experience*, Routledge, 209-217.

100 Alves, A. A. (2015) "No Salvation through Constitutions: Jasay versus Buchanan and Rawls." *The Independent Review* 20 (1) 44-45.

Se a referida endogeneização não puder ser conseguida com apoio externo, dificilmente qualquer outro mecanismo de aplicação de regras orçamentais poderá ser eficaz. Nesse cenário alternativo, restará ao país encarar o cenário de saída (tão ordenada quanto possível) do euro, com tudo o que tal implicará para uma economia como a portuguesa.

### **8.6. Uma possível solução institucional endógena?**

Com base na análise efetuada, o caminho para uma possível solução institucional endógena que assegure o cumprimento das regras orçamentais e uma trajetória de sustentabilidade para a dívida afigura-se deveras estreito. Ainda assim, talvez a variável do sistema político que apresente maior potencial de melhoria seja o papel do Parlamento.

Considerando as atuais características da Assembleia da República e a sua relação com o sistema eleitoral e partidário, um possível caminho no sentido de uma maior e independência e capacidade de controlo poderia passar pela reforma do sistema eleitoral com a criação de círculos uninominais, eventualmente com mecanismos de compensação a nível regional ou nacional para garantir os requisitos de proporcionalidade.

Note-se no entanto que não há, a este respeito, soluções mágicas que por si só transformem as instituições políticas de um país. Os efeitos de *path-dependency* e os fatores estruturais que, à falta de melhor designação, habitualmente se designam por “cultura política” evoluem regra geral lentamente e são bastante resistentes à mudança. Ainda assim, considerando a gravidade da situação e o panorama pouco animador do ponto de vista do *track-record* dos mecanismos institucionais existentes, a mudança do papel do Parlamento por via da reforma do sistema eleitoral será porventura a opção que se afigura como mais promissora entre as disponíveis no plano interno.



## ANEXO I: Órgãos Nacionais dos cinco maiores partidos da XIII Legislatura

### **PS<sup>101</sup> (11 órgãos nacionais):**

“Capítulo IV: Da Organização do Partido a Nível Nacional

Artigo 53.º

(Dos Órgãos nacionais do Partido)

São órgãos nacionais do Partido:

- a) O Congresso Nacional;
- b) A Comissão Nacional;
- c) A Comissão Política Nacional;
- d) O Secretário-Geral;
- e) O Presidente do Partido;
- f) O Secretariado Nacional;
- g) O Secretário-Geral Adjunto;
- h) A Comissão Permanente;
- i) A Comissão Nacional de Jurisdição;
- j) A Comissão Nacional de Fiscalização Económica e Financeira;
- l) O Grupo Parlamentar na Assembleia da República.”

### **CDS-PP<sup>102</sup> (10 órgãos nacionais):**

“Capítulo IV: Dos Órgãos Nacionais

(Secção I - Estrutura da Organização Nacional)

São Órgãos Nacionais do Partido:

- a) O Congresso Nacional;

---

101 Estatutos do Partido Socialista (PS). Consultado online: [http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/Estatutos\\_PS.pdf](http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/Estatutos_PS.pdf)

102 Estatutos do Partido Popular (CDS-PP). Consultado online: [http://web.cds.pt/images/stories/25.CONGRESSO.JANEIRO/Estatutos\\_ aprovados no XXV Congresso - Janeiro 2014.pdf](http://web.cds.pt/images/stories/25.CONGRESSO.JANEIRO/Estatutos_ aprovados_no_XXV_Congresso_- Janeiro_2014.pdf)

- b) O Conselho Nacional;
- c) O Presidente do Partido;
- d) A Comissão Política Nacional;
- e) A Comissão Executiva;
- f) A Comissão de Organização;
- g) O Senado;
- h) O Conselho Nacional de Jurisdição;
- i) O Conselho Nacional de Fiscalização;
- j) O Grupo Parlamentar.”

**BE<sup>103</sup> (9 órgãos nacionais):**

“Artigo 7.º

(Órgãos)

1 – São órgãos do Bloco de Esquerda:

- a) A Convenção Nacional;
- b) A Comissão de Direitos;
- c) A Mesa Nacional;
- d) A Comissão Política;
- e) As Assembleias Distritais ou Regionais;
- f) As Comissões Coordenadoras Distritais ou Regionais;
- g) As Assembleias Concelhias;
- h) As Comissões Coordenadoras Concelhias;
- i) Os Núcleos.”

**PSD<sup>104</sup> (7 órgãos nacionais):**

Capítulo IV - Órgãos Nacionais

---

103 Estatutos do Bloco de Esquerda (BE). Consultado *online*: <http://www.bloco.org/media/estat2009.pdf>

104 Estatutos do Partido Social Democrata (PSD). Consultado *online*:  
<http://www.psd.pt/ficheiros/ficheiros/ficheiro1438341230.pdf>

## Artigo 13.º

(Órgãos Nacionais)

São órgãos nacionais do Partido:

- a) O Congresso Nacional;
- b) O Conselho Nacional;
- c) A Comissão Política Nacional;
- d) A Comissão Permanente Nacional;
- e) O Conselho de Jurisdição Nacional;
- f) O Grupo Parlamentar;
- g) A Comissão Nacional de Auditoria Financeira.

### **PCP<sup>105</sup> (5 órgãos nacionais):**

“Artº 26.º

Os órgãos superiores do Partido à escala nacional são o Congresso, o Comité Central\* e seus organismos executivos e a Comissão Central de Controlo.”

Em lista:

- a) O Congresso;
- b) O Comité Central;
- c) A Comissão Política do Comité Central;
- d) O Secretariado do Comité Central;
- e) A Comissão Central de Controlo.

\* A Comissão Política do Comité Central e o Secretariado do Comité Central são órgãos do Comité Central, mas foram incluídos pela sua relevância hierárquica na organização do partido.

---

105 Estatutos do Partido Comunista Português (PCP). Consultado *online*:  
[http://pcp.pt/sites/default/files/documentos/201212\\_programa\\_e\\_estatutos\\_aprovados\\_xix\\_congresso.pdf](http://pcp.pt/sites/default/files/documentos/201212_programa_e_estatutos_aprovados_xix_congresso.pdf)