

Capítulo 9

Controlo 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 fatores 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.²³⁴ 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 uma trajetória 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 considerados adequados para a avaliação da atual situação de Portugal no contexto da Zona Euro e da UE.

A primeira dimensão empírica diz respeito ao sistema partidário e eleitoral, incorporando também uma análise sobre a estabilidade governativa,

²³⁴ 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).

aferida pelo cumprimento das legislaturas e procurando lançar algumas pistas sobre a relação entre essa estabilidade e o exercício da política orçamental.

A segunda 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 terceira 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 quarta e quinta 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 de forma sintética, este exercício para consolidar uma base objetiva para o remanescente da análise e discussão do tema.

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.

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 atuam em larga medida 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. 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 Portugal vigora um sistema de representação proporcional com o método de Hondt, que “foi escolhido quando se instituiu a democracia”,²³⁵ 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.

Em síntese (e como desenvolvido em maior detalhe no anexo), é possível afirmar que a literatura neste domínio aponta em traços gerais para um *trade-off*

²³⁵ Braga da Cruz, Manuel. Prefácio. In: Sampaio, N. (2009). *O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada*. Lisboa, Portugal: Aletheia Editores.

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.

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”,²³⁶ 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”.²³⁷ 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. Na altura, a escolha do sistema de representação proporcional parecia assim ser conducente a um sistema “mais democrático”.²³⁸ 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 de o 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.

O sistema eleitoral português e as regras orçamentais

Apesar de promover a representatividade (como é ambição e objetivo dos sistemas proporcionais), é possível identificar três características principais do sistema eleitoral e partidário português que dificultam o cumprimento de regras – de que 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

²³⁶ Leston Bandeira, C. 2000. “A Assembleia da República de 1976 a 1999: da legislação à legitimação”, *Análise Social*, 154-155, pp. 175-205.

²³⁷ Braga da Cruz, Manuel. Prefácio. In: Sampaio, N. (2009). *O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada*. Lisboa, Portugal: Aletheia Editores.

²³⁸ Nuno Sampaio, *O Sistema Eleitoral Português, Crónica de uma Reforma Adiada* [palestra], Instituto Amaro da Costa, 14 de julho de 2015.

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”.²³⁹ Esta “desresponsabilização” dos deputados face ao eleitorado e da sua lealdade para com o seu partido faz com que se crie ineficiência na criação e aprovação de regras, já que em vez de agirem de uma perspectiva 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 de os 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”.²⁴⁰ 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 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. Segundo Strøm, Muller e Smith (2010) as dificuldades dos governos de coligação em gerir os seus parceiros políticos estão assim geralmente associadas a três problemas essenciais: divergência de preferência, incerteza e oportunismo. Em primeiro lugar, diferentes partidos em coligação tendem certamente a ter diferentes abordagens e ideais políticos que muitas vezes entram em conflito entre si, não só no que toca à gestão de políticas públicas

²³⁹ Popper, Karl R., “A Conferência de Lisboa”. In *Em Busca de Um Mundo Melhor* (Lisboa: Editorial Fragmentos, 1992), pp. 221-230.

²⁴⁰ Popper, Karl R., “A Conferência de Lisboa”. In *Em Busca de Um Mundo Melhor* (Lisboa: Editorial Fragmentos, 1992), pp. 221-230.

como também à influência individual e vantagem competitiva de cada partido em futuros cenários eleitorais. Em segundo lugar, uma coligação é uma fonte adicional de incerteza para o Governo, já que não é possível antecipar a forma como os parceiros de coligação vão reagir às políticas a implementar pelo executivo. Finalmente, esta incerteza pode criar situações de oportunismo para os vários parceiros de coligação. Para tentar minimizar estes problemas, os partidos em coligação podem adotar dois tipos diferentes de medidas: *ex ante*, antes de o Governo ser formado, através de acordos prévios, ou *ex post*, após a formação do Governo, através de comités ministeriais, como acontece em Portugal, ou da introdução de ministros juniores, com o objetivo de fiscalizar certas pastas do executivo.²⁴¹

²⁴¹ Strøm, K., W.C. Muller, e D.M. Smith. 2010. "Parliamentary Control of Coalition Governments". *Annual Review of Political Science*. 13: 517-536.

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 do 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.

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 de os governos terem condições para implementar o respetivo programa no horizonte de quatro anos, prazo para o qual o programa foi, presumivelmente, concebido e aprovado.

Tabela 1 Governos Constitucionais, desde 1976

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

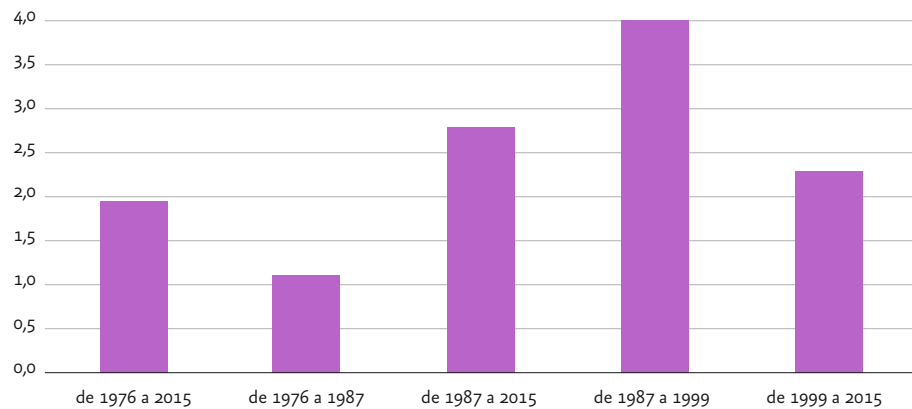
Fonte: Governo de Portugal e autores

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.

Figura 1 Duração média dos Governos em Portugal desde 1976

Fonte: Governo de Portugal e autores



Conforme se encontra ilustrado na Figura 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.

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

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,²⁴² ao desenvolver um modelo de medição para o grau de independência de uma legislatura face às influências externas, permitindo assim

²⁴² N. Polsby, "Legislatures." In F. I. Greenstein e N. W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, V (Reading-Mass., Addison-Wesley, 1975), 257-319.

estimar 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, de que 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 nas políticas públicas e de as transformar em legislação. O seu poder legislativo é portanto mais forte do que o das legislaturas de arena.

É importante notar que a classificação de legislaturas de arena e transformativas apresenta 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, procedeu-se a uma análise (disponível de forma detalhada em anexo) para tentar localizar a força do 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 algum 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.

Mais recentemente, Joachim Wehner (2010),²⁴³ num estudo comparativo, propôs um índice destinado a medir o poder orçamental das várias legislaturas, baseando-se na hipótese de que a forma como estão organizadas as instituições afeta o poder orçamental de uma legislatura, na medida em que esta consegue escrutinar e moldar a política orçamental. Wehner (2006; 2010)²⁴⁴ considerou seis variáveis na sua análise: (1) a capacidade de alteração do orçamento por parte da legislatura e a forma como é condicionada por mais ou menos restrições; (2) o custo da não aprovação do Orçamento de Estado, nomeadamente em termos do que acontece quando este adiamento se prolonga até depois do início do ano fiscal; (3) a flexibilidade do executivo em fazer alterações ao orçamento durante a sua implementação; (4) a gestão do tempo que demora a conceber o orçamento, sendo que, segundo a OCDE (OCDE 2002),²⁴⁵ um Orçamento de Estado deve ser concebido pelo menos três meses antes do início

²⁴³ Wehner, J., & Palgrave Connect (Online service). (2010). *Legislatures and the budget process: The myth of fiscal control*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

²⁴⁴ Wehner, J. (January 01, 2006). Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies Oxford*, 54, 4, 767-785.

²⁴⁵ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2002. "OECD Best Practices for Budget Transparency." *OECD Journal on Budgeting* 1 (3): 7-14.

do ano fiscal; (5) a existência de comités legislativos para uma ação mais eficaz do Parlamento nas políticas públicas e, nomeadamente, orçamentais; e (6) o acesso a informação para a elaboração do Orçamento de Estado.

Segundo esta análise, Portugal apresenta um índice de 38,9 (de 0 a 100), encontrando-se a meio da tabela em que constam países pertencentes à OCDE. Este número revela que a capacidade da Assembleia portuguesa em influenciar o processo de conceção do Orçamento de Estado é média-baixa em comparação com outros países da OCDE, corroborando assim as conclusões anteriormente apresentadas.

4. Visões dos principais partidos políticos portugueses sobre regras orçamentais

De acordo com análise empírica conduzida (e disponível em anexo), as visões dos principais partidos políticos portugueses sobre regras orçamentais podem dividir-se em dois grandes campos: no primeiro campo estão PSD, PS e CDS, que reconhecem a importância de regras orçamentais, mas, ao mesmo tempo, as encaram em maior ou menor grau como constrangimentos externos; no segundo campo estão PCP e BE, para quem as regras orçamentais, pelo menos na sua forma atual, são intrinsecamente condenáveis e indesejáveis.

Assim, para o Partido Social Democrata (PSD), “um objetivo orçamental não é um dogma de fé”.²⁴⁶ 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”.²⁴⁷ 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.

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”.²⁴⁸ 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 plano de investimento anunciado por Juncker e de um esforço organizado

²⁴⁶ PSD – Orçamento de Estado para 2015: Bom para Portugal, p. 10.

²⁴⁷ PSD – Orçamento de Estado para 2015: Bom para Portugal, p. 9.

²⁴⁸ Programa Eleitoral do Partido Socialista: Eleições Legislativas 2015, p. 28.

²⁴⁹ Programa Eleitoral do Partido Socialista: Eleições Legislativas 2015, p. 8-12.

do governo de captação de fundos de outras rubricas orçamentais europeias a favor de Portugal”.²⁵⁴⁹

Apesar de o Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP) defender a existência de regras orçamentais no contexto europeu em moldes semelhantes ao PSD e ao PS, importa referir que, no período analisado, 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”.²⁵⁰

²⁵⁰ CDS-PP: Manifesto Eleitoral 2011.

O Bloco de Esquerda (BE) afirma não ter uma visão antieuropeísta, reconhecendo que “existindo uma moeda única europeia, é necessária disciplina orçamental comum”.²⁵¹ 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 qualificação do trabalho, serviço público de saúde e criação de capacidade produtiva não são incluídas no défice”.²⁵²

²⁵¹ Programa Bloco de Esquerda, 2009.

²⁵² Programa Bloco de Esquerda, 2009.

Não se pode afirmar perentoriamente que o Partido Comunista Português (PCP) seja antieuropeísta, mas, contrariamente ao que acontece com os restantes principais partidos políticos portugueses, é explicitamente anti-moeda única. De acordo com o 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”.²⁵³ 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”.²⁵⁴

²⁵³ PCP: Programa e Estatutos (2013).

²⁵⁴ www.dn.pt/portugal/interior/pcp-derrotar-a-uniao-europeia-criar-outra-europa-dos-trabalhadores-5530761.html

5. Visões dos principais partidos políticos portugueses sobre a dívida pública e sua sustentabilidade

Relativamente à dívida pública e sua sustentabilidade, a análise realizada (e disponível em anexo) das posições dos principais partidos políticos portugueses apontam para a mesma divisão em dois campos: no primeiro campo estão PSD, PS e CDS, que reconhecem a importância da sustentabilidade da dívida e expressam comprometimento com o cumprimento das obrigações associadas à mesma, enquanto no segundo campo BE e PCP se pronunciam pela insustentabilidade da dívida, apelando, de forma mais ou menos explícita, ao respetivo incumprimento.

Para o PSD 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.²⁵⁵ 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, de 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”.²⁵⁶

O PS vê a dívida pública como “o principal indicador da saúde das finanças públicas”²⁵⁷ 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.²⁵⁸ 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 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”.²⁵⁹ 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,²⁶⁰ associado a medidas de austeridade.

²⁵⁵ PSD – Orçamento de Estado para 2015: Acima de Tudo Portugal

²⁵⁶ Fonte: www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/coligacao_psdcds_quer_por_limite_a_divida_publica_na_constituicao

²⁵⁷ Programa Eleitoral do Partido Socialista: Eleições Legislativas 2015, p. 7.

²⁵⁸ Programa Eleitoral do Partido Socialista: Eleições Legislativas 2015, p. 22.

²⁵⁹ Fonte: www.jn.pt/nacional/interior/ps-psd-e-cdspp-prometeram-a-cavaco-cumprir-metas-do-defice-1816965.html

²⁶⁰ Fonte: www.publico.pt/2015/09/10/politica/noticia/a-prova-dos-factos-afinal-quem-chamou-a-troika-em-2011-1707458

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”.²⁶¹

²⁶¹ Fonte: www.jn.pt/nacional/interior/be-e-pcp-querem-renegociacao-da-divida-ps-quer-cumprir-as-regras-5540501.html

Relativamente ao cumprimento dos pagamentos que constituem a dívida, o CDS é perentório: considerando que a dívida pública é “uma realidade bem concreta”, “é o dinheiro que Portugal deve”, o partido 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”.²⁶² 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”.²⁶³

²⁶² CDS-PP: Manifesto Eleitoral 2011.

²⁶³ CDS-PP: Manifesto Eleitoral 2011.

Para o BE, 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”.²⁶⁴

²⁶⁴ Bloco de Esquerda: Manifesto Eleitoral, Legislativas 2015, p. 4.

O BE posiciona-se a favor da renegociação da dívida,²⁶⁵ 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”.²⁶⁶ 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”.²⁶⁷

²⁶⁵ Fonte: www.jn.pt/nacional/interior/be-e-pcp-querem-renegociacao-da-divida-ps-quer-cumprir-as-regras-5540501.html

²⁶⁶ Fonte: www.tsf.pt/politica/interior/ps-e-be-decidem-divida-publica-ate-setembro-com-independentes-5084760.html

²⁶⁷ Bloco de Esquerda: Manifesto Eleitoral, Legislativas 2015, p. 7.

O PCP posiciona-se também 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 impendem sobre dezenas e dezenas de países,

e que, pondo termo ao neocolonialismo, assegure o bem-estar²⁶⁸ 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 prioritários 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”.²⁶⁹ 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”,²⁷⁰ obviamente associada à renegociação da dívida.

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

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, selecionámos 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;²⁷¹ no segundo caso, inicia-se em 2006 e termina em 2015.²⁷² 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, 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 a atenção para os feitos e desafios do país num quadro mais atual. Esta definição *a priori* dos objetivos de ambos os discursos permite

²⁶⁸ PCP: Programa e Estatutos (2013), p. 70.

²⁶⁹ Fonte: www.publico.pt/2016/12/04/politica/noticia/a-luta-do-pcp-continua-e-a-renegociao-da-divida-e-a-proxima-batalha-1753635

²⁷⁰ Fonte: www.publico.pt/2016/12/04/politica/noticia/a-luta-do-pcp-continua-e-a-renegociao-da-divida-e-a-proxima-batalha-1753635

²⁷¹ O segundo mandato de Jorge Sampaio como 18.º Presidente da República termina em 2006, mas tanto o último discurso de Ano Novo como o de 25 de abril ocorrem no ano de 2005.

²⁷² O segundo mandato de Cavaco Silva como 19.º Presidente da República termina em 2016, mas tanto o último discurso de Ano Novo como o de 25 de abril ocorrem no ano de 2015.

uma maior objetividade de análise, já que ao se lançar as mesmas linhas orientadoras, é possível observar de que forma é que cada Presidente diverge para os temas que pretende destacar com mais atenção.

A análise conduzida pretendeu 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 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.

Perante a análise dos discursos de Mensagem de Ano Novo e das Sessões Solenes Comemorativas de Aniversário do 25 de abril (disponível de forma detalhada em anexo), 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.

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%²⁷³ do PIB em 2014, durante os dois mandatos do governo socialista de José Sócrates (de 12 de março de 2005 a 21 de junho de 2011) e do governo social-democrata de Pedro Passos Coelho (21 de junho de 2011 a 26 de novembro de 2015), apanhando ainda parte do governo socialista de António Costa, que se iniciou a 26 de novembro de 2015.

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

²⁷³ Fonte: Pordata. www.pordata.pt/Portugal/Administrações+Públicas+d%C3%ADvida+bruta+em+percentagem+do+PIB-2786

– para pedir o resgate no valor de 78 mil milhões de euros, associado a medidas de austeridade. Apesar da importância da crise financeira mundial de 2007-08 no aumento da dívida, 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 *conjuntamente* 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. Conclusões: *rent-seeking* e *veto players* na política orçamental portuguesa

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 Tsebelis²⁷⁴ 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

²⁷⁴ Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.

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 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 a 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.

Inércia, ação coletiva e Orçamentos de Estado

A aplicação de regras e políticas que visem a redução do déficit 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.²⁷⁵

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 déficit.²⁷⁶ A segunda ineficiência, o problema de ação coletiva,²⁷⁷ 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 déficit orçamental, sendo que cada ator é motivado a defender os seus interesses, reivindicando uma fatia significativa do orçamento para si. Hallerberg e von Hagen²⁷⁸ testaram empiricamente que esta ineficiência resulta num déficit 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 efetuarem orçamentos retificativos 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 “miniorçamentos” vindos dos inúmeros elementos que integram o Estado, incluindo o orçamento da Segurança Social e fundos e serviços autónomos.

²⁷⁵ Mais conhecido em inglês como *common pool problem*, mas traduzido para “problema da ação coletiva”.

²⁷⁶ Alesina, A., & Drazen, A. (1991). “Why are Stabilizations Delayed?” *The American Economic Review*, 81 (5), 1170-1188.

²⁷⁷ Wyplosz, C. (2012). *Fiscal rules*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

²⁷⁸ Hallerberg, Mark, e 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.

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, 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,²⁷⁹ 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.²⁸⁰ Caso o TC a confirme, tendo 25 dias para se pronunciar (que podem ser reduzidos pelo Presidente por motivos de urgência),²⁸¹ 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 de este novo documento retificado continuar a ser considerado inconstitucional, pode, porém, 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.²⁸² Contudo, o TC pode mais tarde vir a julgar essas normas como inconstitucionais, num âmbito de fiscalização.

²⁷⁹ CRP, artigo 136.º

²⁸⁰ CRP, artigo 278.º

²⁸¹ CRP, artigo 279.º

²⁸² CRP, artigo 279.º

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 a 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 retiram 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:

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,²⁸³ “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

²⁸³ Consultado no jornal digital *Observador*: <http://observador.pt/2015/05/28/as-principais-criticas-ao-projeto-de-revisao-constitucional-1/>

²⁸⁴ Consultado no jornal digital *Observador*: <http://observador.pt/explicadores/ha-um-problema-com-a-nossa-constituicao/01>

a um mundo mais aberto e competitivo”.²⁸⁴ 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.²⁸⁵ 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.

²⁸⁵ Alves, A. A. (2015) “No Salvation through Constitutions: *Jasay versus Buchanan and Rawls*.” *The Independent Review* 20 (1) 44-45.

As instituições europeias enquanto *veto players*

É importante notar que as instituições europeias são difíceis de classificar enquanto *veto players* pelo seu carácter *sui generis*. Contudo, devido ao seu forte papel em termos de definição da agenda política²⁸⁶ 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 player* partidário, 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 player* institucional ou partidário será refletir sobre a eficácia com que desempenham esse papel no contexto político português.

²⁸⁶ Tsebelis, G. (1994). “The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter.” *The American Political Science Review*, 88 (1), 128-142.

Em primeiro lugar, ainda durante o processo de elaboração do OE, surge o efeito das organizações europeias como *veto player*. 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 é suscetível 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 de a aprovação do OE ser bem-sucedida torna-se bastante remota. Ainda assim, existe a probabilidade do OE ser aprovado sem que 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”.

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 tenderão a ser sistematicamente relegados 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 e 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 e estejam mais conscientes da 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.²⁸⁷ 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.²⁸⁸

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

²⁸⁷ 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.

²⁸⁸ Alves, A. A. (2015) "No Salvation through Constitutions: *Jasay versus Buchanan and Rawls*." *The Independent Review* 20 (1), 44-45.

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 mesmas 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).

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.

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 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.