



Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O incumprimento do défice orçamental em Portugal

Nicole Lopes Soares

**Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas**

Orientador:

Doutor Helge Jörgens,

**Professor Auxiliar no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE-
Instituto Universitário de Lisboa e Investigador Integrado no CIES-IUL - Centro de
Investigação e Estudos de Sociologia**

Outubro, 2018



Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O incumprimento do défice orçamental em Portugal

Nicole Lopes Soares

**Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas**

Orientador:

Doutor Helge Jörgens,

**Professor Auxiliar no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE-
Instituto Universitário de Lisboa e Investigador Integrado no CIES-IUL - Centro de
Investigação e Estudos de Sociologia**

Outubro, 2018

i. AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Helge Jörgens, por ter aceitado acompanhar-me neste desafio, pelo apoio e pela disponibilidade prestados, pelas conversas e ensinamentos nas reuniões, por ver sempre o lado positivo, e, acima de tudo, pela amizade.

À minha mãe por ser o meu porto de abrigo e uma mulher excepcional, por nunca me ter deixado desistir mesmo quando não me podia acudir com um abraço que só ela sabe dar. À minha mãe por todos os dias lutar para me dar uma melhor educação.

Ao meu pai, sinónimo de Herói e de amor incondicional, por me incentivar todos os dias a ir à luta pelos meus sonhos e por abrir todas as portas e janelas para eu poder realizar todos os meus objetivos.

Ao meu irmão, por ser exemplo de bondade e de persistência, por ter sempre a última palavra nas minhas decisões e por me ter proporcionado a hipótese de viver o sonho na cidade dos estudantes e agora na capital. Por estar sempre ao meu lado mesmo que seja virtualmente.

Aos meus avós, por serem sinónimos de segundos pais, por me apoiarem e por cuidarem sempre de mim.

À Diana e à Filipa, as minhas irmãs de coração, pela amizade, por nunca me deixarem desistir e por me acompanharem desde sempre.

À Daniela e ao Nuno por me aturarem com as mil mensagens e telefonemas de desespero, por serem sempre aqueles que têm sempre uma palavra que aquece o coração.

Aos meus amigos de uma vida que me deram alento nos momentos mais difíceis e que me fizeram sorrir nos momentos mais felizes, por estarem sempre presentes, pelas conversas e por todos os momentos juntos.

Aos meus amigos da Universidade de Coimbra que, ainda hoje, dão significado ao clichê de que “os amigos da faculdade são para a vida”, por toda a partilha de momentos e por me terem dado a vida académica que sempre desejei.

Aos meus amigos de Lisboa por perceberem tão bem a grande mudança na minha vida e por me terem apoiado ao longo desta etapa.

ii. RESUMO

Após a crise económica e financeira de 2008, a política orçamental é uma temática prioritária na agenda política da União Europeia. Devido à importância da política orçamental, os Estados-Membros debruçaram-se sobre a reconstrução económica e monetária para a existência de uma reabilitação da crise, construindo um novo regulamento sobre os valores do défice orçamental redigidos no Tratado de Maastricht. Nos dias que decorrem, Portugal é apontado como um dos Estados-Membros mais afetados com a crise económica, apresentando e ultrapassando valores exorbitantes de défices orçamentais, devido às decisões políticas impostas pelos governos portugueses tendo, inclusive, de pedir ajuda monetária ao Fundo Monetário Internacional. A presente investigação de carácter exploratório, através de uma metodologia quantitativa, pretende identificar quais os fatores que influenciam o incumprimento do défice orçamental em Portugal.

Palavras-Chave: Crise Económica e Financeira, Tratado de Maastricht, Política Orçamental e Ciclos Político-Económicos.

iii. ABSTRACT

Following the economic and financial crisis of 2008, fiscal policy is a priority issue on the political agenda of the European Union. Due to the importance of fiscal policy, Member States have engaged in economic and monetary reconstruction for the rehabilitation of the crisis by constructing a new regulation on the values of the budget deficit drafted in the Maastricht Treaty. In recent days, Portugal has been one of the Member States most affected by the economic crisis, presenting and surpassing exorbitant amounts of budget deficits, due to the political decisions imposed by the Portuguese governments and even requesting monetary aid from the International Monetary Fund. The present exploratory research, through a quantitative methodology, intends to identify the factors that influence the non-fulfillment of the budget deficit in Portugal.

Keywords: Economic and Financial Crisis, Maastricht Treaty, Budgetary Policy and Political-Economic Cycles.

ÍNDICE

i.	AGRADECIMENTOS	i
ii.	RESUMO.....	iii
iii.	ABSTRACT.....	iii
v.	ÍNDICE DE QUADROS	vi
vi.	ÍNDICE DE FIGURAS.....	vii
vii.	GLOSSÁRIO DE SIGLAS	viii
1.	INTRODUÇÃO	1
2.	ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL E LEGAL.....	3
2.1.	Da crise bancária à crise da Zona Euro	3
2.2.	As reformas da instituição supranacional perante a crise financeira	4
3.	ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	7
3.1.	Os fatores que influenciam os défices dos sistemas democráticos	7
4.	METODOLOGIA	9
4.1.	Problemática do Caso de Estudo.....	9
4.2.	Método de análise.....	10
4.3.	Objetivos e questões de investigação	10
4.4.	Questões de investigação	10
5.	POLÍTICA ORÇAMENTAL PORTUGUESA	13
5.1.	Da Revolução dos Cravos à adesão da CEE	13
5.2.	As regras base que Portugal não acompanha	14
5.3.	O espelho do passado no presente.....	15
6.	PORTUGAL E O SEU DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	17
6.1.	2008 – O começo de uma nova crise financeira.....	17
6.2.	2009 – A crise que abalou Portugal	18
6.3.	2010 – Crise da Dívida Soberana	18
6.4.	2011 – Pedido de resgate.....	19
6.5.	2012 – Bem-vinda Troika	21
6.6.	2013 – Uma consolidação orçamental renovada.....	21
6.7.	2014 – Um ano de transição para a economia portuguesa	23
7.	ANÁLISE DOS FATORES QUE INFLUENCIAM O DÉFICE ORÇAMENTAL	23
7.1.	Défice excessivo em Portugal	23
7.2.	Ciclos Económicos	24
7.3.	Ciclos Político-Económicos	26
8.	RESULTADOS.....	29

8.1. Os partidos políticos adotam medidas de forma a aliciar o seu eleitorado	29
8.2. Os Governos de Esquerda tendem a aumentar os gastos públicos e promovem o pleno emprego.	30
8.3. Governos de Direita são propícios a regularizar a inflação e a propor uma redução nas despesas das políticas públicas apresentadas nos Orçamentos de Estado	31
9. CONCLUSÃO	33
10. BIBLIOGRAFIA	35
11. FONTES	37
12. CURRICULUM VITAE.....	39

v. INDÍCE DE QUADROS

Tabela 4.4.1 Operacionalização de conceitos	12
Tabela 5.1.1 General government deficit (-) and surplus (+) - annual data – Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina200&plugin=1	13
Tabela 7.2.1 Taxa de desemprego, fonte: Por Data	24
Tabela 8.2.1 Despesas da Segurança Social e Saúde, fonte: PorData.....	31

vi. INDICE DE FIGURAS

Figura 2.1.1 Evolução da taxa de desemprego nos Estados Unidos da América e na União Europeia, fonte Banco Mundial	4
Figura 3.1.1 Fatores que influenciam o défice dos Estados Democráticos	7
Figura 6.6.1 Do défice de 2012 ao défice de 2013, in Relatório OE 2013	22
Figura 7.2.1 Taxa de desemprego, fonte: OCDE	24
Figura 7.2.2 Taxa de desemprego jovem 15-25 anos fonte: PorData	25
Figura 7.2.3 Investimento externo fonte: OCDE	26
Figura 7.2.4 A saúde em Portugal fonte: PorData.....	26
Figura 7.3.1 Ação e Segurança Social em Portugal, fonte: PorData.....	28
Figura 7.3.2 Taxa de Pobreza em Portugal, fonte: PorData.....	29
Figura 8.2.1 Despesas das Administrações Públicas, fonte: PorData	31

vii. GLOSSÁRIO DE SIGLAS

BCE- *Banco Central Europeu*

CE- *Comissão Europeia*

ECOFIN- *Economic and Financial Affairs Council*

FMI- *Fundo Monetário Económico*

FSA- *Fundos e Serviços Administrativos*

IRC- *Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas*

IVA- *Imposto sobre o valor acrescentado*

MDE- *Memorando de Entendimento*

PAEF- *Programa de Assistência Económica e Financeira*

PEC- *Pacto de Estabilidade e Crescimento*

PDE- *Procedimento relativo aos défices excessivos*

PIB- *Produto Interno Bruto*

PSD- *Partido Social Democrata*

PS- *Partido Socialista*

UEM- *União Económica Monetária*

1. INTRODUÇÃO

No decorrer do ano de 2008 o mundo assistiu a uma explosão de uma bolha imobiliária e bancária nos Estados Unidos da América, criando, conseqüentemente, uma crise económica e financeira mundial. A explosão da bolsa económica deixou o resto do mundo, e principalmente a Europa, numa instabilidade económica nunca antes vista após a Grande depressão de 29 (EUA) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) – “*Quando os EUA espirram o resto do mundo constipa-se*”.

Para a interpretação desta crise económica é primordial o conhecimento dos conceitos que despoletaram esta crise global desencadeada em 2008 - *crise bancária; crise económica; crise fiscal; Eurocrisis* (Kickert *et al*, 2015, p.565).

A crise bancária surge em 2008 no momento em que diversos bancos e outras instituições financeiras, realçando Wall Street, entraram em choque e colapsaram, fazendo com que os governos dos diversos estados se vissem obrigados a criar medidas de apoio de forma a salvá-los da falência (Kickert *et al*, 2015, p.570). Numa segunda fase da crise, em 2009, deparamo-nos então com uma crise económica global, na qual se assiste a um declínio generalizado da economia e da empregabilidade, forçando os países europeus darem prioridade à adoção de medidas de restabelecimento económico (Kickert *et al*, 2015, p.570-571). Estas duas fases da crise global originaram a necessidade de uma consolidação fiscal, uma vez que surgiram défices excessivos por parte de muitos Estados-Membros europeus, em que os governos foram obrigados a implementar medidas de estabilização orçamental para que o programa do Orçamento do Estado equilibrasse o seu défice orçamental (Kickert, 2015, p.571).

Atualmente, a economia dos Estados democráticos rege-se por diversos fatores, tais como os ciclos económicos que apresentam a taxa do desemprego e a estabilização de preços e também ciclos político-económicos ligados aos ciclos eleitorais e aos partidos políticos.

À luz das duas grandes reformas feitas ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, uma em 2005 e outra em 2011, com o objetivo de o tornar mais claro, conciso e de tomar rédeas de forma a garantir que os Estados-Membros não obtenham défices excessivos, isto é, que não ultrapassem os 3% redigidos no Tratado de Maastricht. Ao longo da investigação verificar-se-á que devido à crise económica e financeira de 2008, Portugal não tem cumprido as regras estabelecidas pela instituição supranacional (União Europeia) - sendo este também um dos fatores que se averigua como causa do incumprimento do défice orçamental.

Deste modo a presente dissertação, de carácter exploratório e quantitativa, tem como objetivo a análise e identificação dos fatores que influenciam o incumprimento do défice orçamental em Portugal.

O caso empírico desta investigação será Portugal, um dos países periféricos do continente europeu e também um dos mais abalados com a crise económica e financeira, cujo pico mundial ocorreu em 2008. Apesar do caso em estudo ser o Estado Português, é de realçar que a consolidação de medidas efetuadas a todos os Estados-Membros com défices excessivos seguem um padrão semelhante no que concerne às medidas de redução, inicialmente consideradas pequenas e temporárias, mas que rapidamente se transformaram em cortes radicais tomadas como prioridades políticas (Kickert *et al* 2015, p.565-567).

Os objetivos desta investigação passam pela interpretação e pesquisa dos fatores que são essenciais para a explicação dos défices excessivos em estados democráticos, através de uma análise de carácter quantitativo e exploratório. É igualmente necessário analisar e avaliar os orçamentos segundo o papel do Estado, uma vez que a ideologia do próprio governo, seja ele de direita ou de esquerda, tem uma grande influência nas decisões tomadas a nível da política orçamental.

Tendo em conta os conceitos de Crise económica e financeira, Tratado de Maastricht, Política Orçamental e Ciclos político-económicos, que descrevem a fundamentação teórica a este estudo e que sustentam os objetivos e as hipóteses para ele desenvolvido, a investigação é estruturada por cinco capítulos: 1) Enquadramento institucional e legal, assentando a descrição do registo legal das regras orçamentais europeias; 2) Enquadramento teórico, que pretende apresentar estudos já realizados; 3) Metodologia, demonstrando o desenho da pesquisa; 4) A Política Orçamental portuguesa, tendo como protagonista a economia de Portugal; 5) Desequilíbrio Orçamental, onde surge uma análise dos orçamentos de Estado; 6) Resultados, que consiste numa avaliação dos fatores que influenciam o défice no panorama da economia portuguesa; e, por fim, 7) Conclusão, dedicada a uma reflexão final dos respetivos resultados.

2. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL E LEGAL

2.1. Da crise bancária à crise da Zona Euro

Após a Grande Depressão e com o surgimento do acordo de *New Deal*¹, redigido por Roosevelt, cujo intuito passava pela restauração da prosperidade e fazer o mundo capitalista renascer, este pensava-se pronto para sobreviver a qualquer lasca económica (Limonicic, 2003, p.20). É em 2008 que o sonho americano económico desencadeia uma das piores crises financeiras pós a Grande Depressão de 1929, onde as instituições bancárias e a bolha imobiliária colapsaram trazendo consigo não só uma grande dívida, como também uma nuvem negra para todos os cantos do mundo, com grande incidência na Europa (Pereira, 2009, p.133). As principais consequências desta crise fizeram-se sentir em momentos de recessão onde o desemprego disparou (Constâncio, 2010, p. 33), o poder de compra reduziu (Santos, 2016, p.10) e muitas empresas declararam falência devido à falta de investimento (Constâncio, 2010, p. 33).

Com o surgimento da crise económica em 2008-2009, foram vários os indicadores sociais afetados, forçando os governos a tomarem medidas urgentes para prevenir um novo colapso. O desemprego fora um dos indicadores mais abalados ao longo dos primórdios da crise, tendo a Zona Euro registado a maior taxa de desemprego, principalmente entre os jovens – “*O desemprego entre os jovens na zona do Euro é mais de duas vezes o número de adultos trabalhadores (...)*” (Steinberg, 2009).

¹ Plano implementado nos Estados Unidos da América (1933-1937) com o objetivo de recuperar a economia americana.

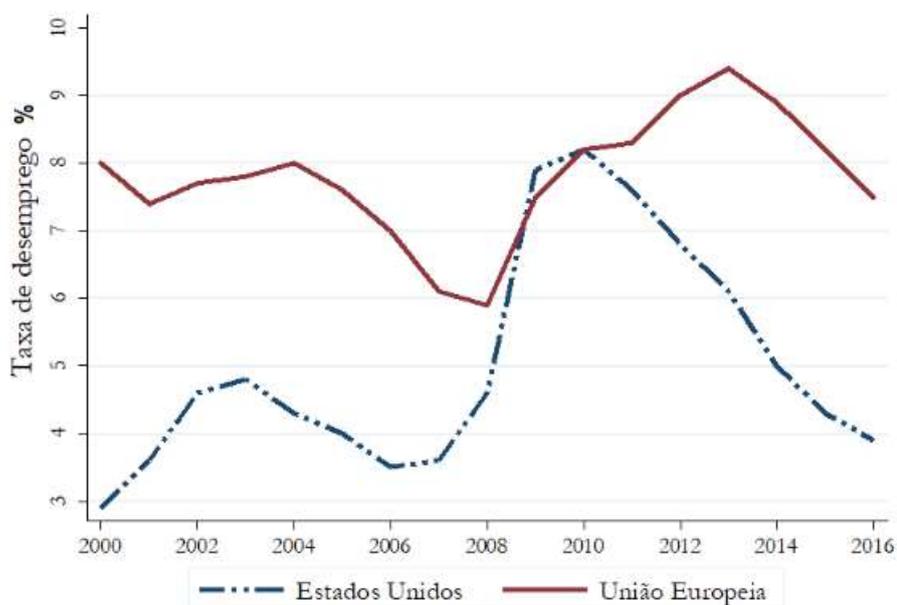


Figura 2.1.1 Evolução da taxa de desemprego nos Estados Unidos da América e na União Europeia, fonte Banco Mundial

A adaptação da Zona Euro à crise não fora tão gloriosa como se pensava e a Europa demonstrou-se inabilitada para lidar com a instabilidade económica que se impôs no mundo global (Monteiro *et al*, 2011, p. 22). É então, em 2010, que surge a crise da dívida da Zona Euro, consequência do endividamento público e também da alteração do comportamento dos mercados (Martins, 2012, p.3-6). Com a crise, os Estados-Membros começaram- em alguns países- ou continuaram a apresentar défices excessivos de endividamento, o que impossibilitou o financiamento das suas dívidas de forma a reduzir os défices (Kickert *et al*, 2015,p. 565).

2.2. As reformas da instituição supranacional perante a crise financeira

O Tratado de Maastricht consistiu na arquitetura e definição de estratégias de integração dos Estados-Membros que incorporavam a União Europeia, para a existência de estabilidade política, económica e social no quadro europeu (Tratado de Maastricht, 1992, p.7). Para além de ter sido redigido num contexto de estabilidade política, trouxe consigo diversas mutações, nomeadamente no que concerne ao plano orçamental de cada Estado-Membro e da sua dívida pública – “*Os Estados devem evitar défices orçamentais excessivos*”². (Tratado de Maastricht, 1992, p.29)

A concretização de um mercado comum era uma das prioridades para a estabilização económica europeia, surgindo assim a União Económica e Monetária (UEM) - “*A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma União Económica e*

² Artigo 104º-C, in *Tratado de Maastricht*

*Monetária e da aplicação das políticas ou ações comuns (...) promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros.”*³ (Tratado de Maastricht, 1992, p.13). A implementação desta medida encaminhou os Estados-Membros para uma panóplia de regulamentações adequadas às suas políticas internacionais e principalmente nacionais, definindo assim os limites do défice e da dívida pública.

Com a UEM, em 1999, surge então o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que consiste em assegurar a obediência orçamental e tomar medidas preventivas que visam garantir a obediência orçamental para uma boa colaboração económica entre os Estados-Membros da União Europeia. Este regulamento é destinado a todos os países da UE, tanto aos da zona Euro, como àqueles que não fazem parte deste círculo da moeda única.⁴

Podemos olhar para o PEC como o instrumento fundamental para uma estabilização económica europeia pois, para além de se certificar que os países da zona euro cumprem com as normas estabelecidas em relação aos défices excessivos, também tem como intuito corrigir rapidamente os défices públicos excessivamente elevados através do procedimento dos défices excessivos (PDE) – *“Considerando que é necessário acelerar e clarificar o procedimento relativo aos défices excessivos referido no artigo 104.ºC do Tratado a fim de dissuadir os défices orçamentais excessivos e, caso se verificarem, assegurar a sua rápida correção;”*⁵.

Perante a crise da dívida soberana da Zona Euro, a União Europeia viu-se obrigada a reformular a situação económica e monetária implementada nos diversos tratados, de forma a garantir aos Estados-Membros prosperidade económica e bem-estar social.

Com a evolução da crise e o aparecimento de défices excessivos em diversos Estados-Membros, a União Europeia (UE) é confrontada a tomar medidas mais rígidas, criando, em 2011, um novo tratado no qual o Conselho de ministros europeus da Economia e das finanças (ECOFIN) e o parlamento europeu aprovaram seis propostas legislativas, que têm como objetivo o reforço da política monetária e económica europeia (Martins, 2012, p.4).

³ Artigo G – B. Na Parte I “os princípios”, in *Tratado de Maastricht*

⁴ Instituída também na União Económica e Monetária

⁵ Regulamento (CE) N.º 1467/97 do conselho

Posteriormente à redação e reformulação do “*six-pack*” implementado no PEC, em 2012, para promoção do cumprimento orçamental a UE elaborou um novo contrato aprovado por todos os Estados-Membros – exceto Reino Unido e a República Checa – denominado de “Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na UEM”. Este tratado visava então “(...) *em reforçar o pilar económico da união económica e monetária, adotando um conjunto de regras destinadas a promover a disciplina orçamental mediante um pacto orçamental, a reforçar a coordenação das suas políticas económicas e a melhorar a governação da área do euro, apoiando assim a realização dos objetivos da União Europeia em matéria de crescimento sustentável, emprego, competitividade e coesão social.*”⁶

Outras alterações admitidas no PEC foram o prolongamento dos prazos, reforço das medidas de prevenção e o fim da aplicação automática de sanções. Com a execução do prolongamento dos prazos, os Estados-Membros com défices excessivos teriam pelo menos 5 anos para corrigir a sua situação de cariz orçamental. Já para prevenir que os países entrassem numa consolidação orçamental era necessário que atingissem pelo menos 0,5% do PIB no seu ciclo económico sem tomarem medidas drásticas – “*se o saldo estrutural anual das administrações públicas (...) com um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado*” -, por fim a decisão sobre o término de aplicação de sanções “automáticas” deve-se ao facto de se um país apresentar um défice excessivo devido ao abrandamento económico as sanções não devem ser aplicadas.

Aquando da criação da arquitetura do Pacto de Estabilidade e Crescimento, pode afirmar-se que a União Europeia se encontrava predisposta a obter prosperidade a nível económico, bem como a sua sustentabilidade, no entanto, com o aparecimento da crise e sua evolução, viu-se obrigada a reformular todo o seu quadro institucional, o que poderá ter levado ao descrédito da mesma perante o resto do mundo.

É de realçar que a União Europeia tem vindo a viver anos negros desde a explosão da crise de 2008. Com a construção da Comunidade Europeia advêm tratados redigidos que decretam leis e regras para um mercado e uma vivência comum. No entanto, nem todos os Estados-Membros conseguiram corresponder às novas normas da política orçamental adquirindo assim défices excessivos e acumulação de dívidas públicas.

⁶ Artigo nº 1, *in* Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na UEM.

3. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

3.1. Os fatores que influenciam os défices dos sistemas democráticos

Com o surgimento da crise em 2008 e com o seu desenvolvimento até aos dias de hoje, é pertinente questionar quais os fatores fulcrais e que também têm vindo a produzir défices excessivos nos sistemas democráticos. Na literatura podemos verificar que os principais determinantes dos défices nas democracias advêm de fatores económicos ligados ao estado das finanças públicas, políticos que surgem através das eleições e dos partidos e supranacionais que se encontram nas regras orçamentais europeias (Martins, 2012, p. 66-67).



Figura 3.1.1 Fatores que influenciam o défice dos Estados Democráticos

Os indicadores económicos representados nos Estados democráticos são impostos de um modo cíclico, isto é, formam-se ciclos económicos onde os seus dependentes são a taxa de desemprego e emprego, e a estabilidade dos preços (Mulas-Gramulados, 2006, p.5).

Os ciclos económicos têm uma enorme influência na política orçamental, dado que afetam os orçamentos públicos através de estabilizadores automáticos (Mulas-Gramulados, 2006, p.5). Como afirma Mulas-Gramulados, quando existe uma recessão esta resulta na diminuição de receitas fiscais, aumentando a taxa de desemprego. Por esse mesmo motivo, há que ter em conta que quando a taxa de desemprego aumenta o aumento do volume de recursos públicos destinados ao subsídio de desemprego dificultam o ajustamento fiscal.

No que toca à questão da estabilidade de preços esta torna-se relevante para o desfecho do défice orçamental, o crescimento dos preços trazem desequilíbrios, principalmente no que toca aos salários (Mulas-Gramulados, 2006, p.6). Aquando o aumento dos preços os trabalhadores tendem a exigir um aumento salarial enquanto o governo aumenta os impostos para conseguir cobrir as suas despesas (Mulas-Gramulados, 2006, p.5-6).

Para além dos ciclos económicos, outro fator que influencia um Estado democrático a não cumprir o seu défice orçamental é o fator político-económico.

Os determinantes político-económicos têm sido um dos pilares sobre o défice orçamental e bastante influentes ao longo do processo orçamental nas democracias (Martins, 2012, p. 72). É de salientar que os ciclos eleitorais e os partidos políticos têm vindo a ganhar relevância na política orçamental devido a atenderem a previsões e a desvios (Martins, 2012,p.72-74).

Os ciclos eleitorais podem ser vistos em dois diferentes modelos: oportunistas ou ideológicos. Nordhaus (1975) defende que os candidatos promovem o bem-estar social de forma a maximizar a oportunidade de ser eleito ou reeleito através da adoção de políticas expansionistas com o intuito de manter a inflação, reduzindo o desemprego. Já Hibbs (1977) citado por Martins (2012, p.73) auxilia-se à teoria de que os partidos políticos em momentos de eleições regem-se pela sua ideologia, ou seja, os partidos de esquerda dão ênfase ao estatuto trabalhador e os partidos de direita têm como prioridade a detenção do capital.

Segundo Pinho (2012), os partidos políticos têm um lugar particular no que toca à política orçamental, pois cabe a cada governo estabelecer as regras e a redação do orçamento do Estado para a estabilização das finanças públicas.

De acordo com a autora, os governos de esquerda tendem a praticar mais políticas expansionistas de forma a melhorar o resultado do rendimento e do emprego (Pinho, 2012, p.11). Estes partidos têm como hábito aumentar os gastos públicos e os impostos, criando assim mais défice e aumentando a dívida pública (Pinho, 2012, p.11). Já os partidos de direita, considerados como os “donos do capital”, tendem a ter como preocupação a regulação dos níveis de inflação, pois reduzem os impostos e restringem-se a gastos futuros (Pinho, 2015, p.11-12). Para além de tomarem em consideração a estabilidade de preços em detrimento do emprego (Martins, 2012, p.72-74), têm tendência a conseguir obter uma resposta rápida em caso de emergência de política orçamental. (Kickert,2015, p.576-578).

Com o passar do tempo é evidente que os partidos políticos em sistemas democráticos começariam a partilhar as suas ideologias e a coligarem-se de forma a conseguirem obter um grande número parlamentar. Segundo Alesina e Tabellini (1990), citado por Maria Pinho (2015) quando estamos perante um bipartidário no parlamento é normal que estes possam entrar em contradição, dado que cada um apresenta valores e ideologias próximas mas com algumas divergências e, provavelmente cada um irá apresentar propostas e soluções quanto aos assuntos

emergentes e, principalmente, à política orçamental de forma a contribuir para o seu próprio eleitorado.

Por fim, outro fator pertinente que manipula os défices dos estados democráticos são as instituições supranacionais que estão divididas em dois grupos: o processo orçamental e as regras orçamentais (Martins, 2012,p.75).

Aquando do processo orçamental existem dois tipos de governação: a de delegação onde cabe unicamente ao ministro das finanças decidir sobre as contas e finanças públicas e a por contrato que prevê as despesas e adquire compromissos mais fortes na política orçamental. Enquanto a governação por delegação é mais apropriada em países que detêm partidos únicos, a por contrato assenta mais nas condições estabelecidas em partidos de coligação (Martins, 2012,p.75-76).

Para uma política orçamental ter uma condução adequada e sem riscos é necessária a imposição de regras e é de realçar que o Tratado de Maastricht teve um grande papel no que toca à disciplina dos países sobre regras orçamentais (Martins, 2012,p.76).

4. METODOLOGIA

Este capítulo é dedicado à formulação e desenho da investigação demonstrando a problemática do estudo, os objetivos e questões que visam dar resposta à questão de partida bem como as hipóteses criadas à volta da problemática. A presente investigação tem o intuito de perceber “*Que fatores influenciam o défice orçamental português?*”.

4.1. Problemática do Caso de Estudo

Desde 1986, Portugal tem apresentado uma política orçamental delicada e negativa, demonstrando défices excessivos e acumulação da dívida pública. (Marinheiro, 2013,p.1). O défice orçamental português fora um dos mais afetados com a crise económica e financeira de 2008, despertando défices excessivos e como consequência uma acumulação da dívida tornando a sua economia insustentável.

Com o despoletar da crise a União Europeia redigiu novas normas e medidas de consolidação orçamental tendo como intuito uma recuperação económica sustentável e próspera aos Estados-Membros, produzindo assim no Tratado de Maastricht um limite de défice orçamental a 3%. No entanto seria de precaver que países como Portugal não conseguiriam diminuir o seu défice num período de crise devido ao seu percurso económico agitado de pré-crise.

Para entendermos o porquê de Portugal ser um país que representa um dos défices mais elevados da Europa no período de 2008-2014, é necessário realçar que fatores influenciam e determinam o incumprimento da política orçamental portuguesa.

4.2. Método de análise

O método utilizado é o de análise quantitativa descritiva, que pretende executar um estudo através de dados empíricos e estatísticos para avaliar o fenómeno (McLeod, 2017) dos fatores que manipulam o défice orçamental português. Para a consecução das conclusões que pretendem responder à pergunta de partida foram delineados objetivos e hipóteses fornecendo um fio condutor e tornando a pergunta de partida eficaz e eficiente para a resolução da mesma. Depois de estabelecida uma fase teórica, é necessária uma operacionalização de conceitos no sentido de trazer exequibilidade à investigação demonstrando a sua efetividade para a resolução da problemática.

Dado que o universo empírico estudado insere-se numa descrição de teoria de diversos autores e de orçamentos de Estado sendo, também, necessária uma análise de dados estatísticos através de gráficos que demonstrem os resultados obtidos como fonte de resposta às hipóteses reproduzidas.

4.3. Objetivos e questões de investigação

Como já fora referido, objetivo global deste trabalho é analisar quais os fatores que implicam que Portugal ultrapasse os 3% redigidos o Tratado de Maastricht. O presente estudo tenciona também demonstrar qual o papel do estado durante estes anos na consolidação orçamental.

No sentido de dar resposta a este objetivo global foram definidos objetivos específicos que irão acompanhar esta investigação:

- a) Análise dos fatores dos Estados Democráticos para o incumprimento do défice orçamental;
- b) Análise dos Orçamentos de Estado desde 2008 a 2014;
- c) A relação dos fatores políticos e económicos com a política orçamental;

4.4. Questões de investigação

Visto que as questões de investigação têm como destino servir como perguntas exploratórias que coincidam à matéria que o investigador tenciona saber e compreender através das análises realizadas, expomos as que orientaram o presente estudo:

- a) Que fatores influenciam os Estados democráticos a obterem défices excessivos?
- b) Através dos fatores influentes, que consequências trouxeram para a economia portuguesa?
- c) As ideologias políticas têm influência sobre a tomada de decisão da política orçamental?

A partir do objeto de estudo – défice orçamental português -, foram estabelecidas as seguintes hipóteses:

H1 – Os partidos políticos demonstram adotar políticas e medidas em prol do seu eleitorado – Todos os anos são produzidos os orçamentos de Estado com o objetivo do Governo atual demonstrar como e onde serão feitos os gastos no setor público. Aquando da existência de ciclos eleitorais, os partidos políticos têm em consideração a sua ideologia e redigem os orçamentos de acordo com a mesma (Hibbs (1977), citado por Martins, 2012, p.73), embora também ajam oportunisticamente de forma a convencer o seu eleitorado que as suas intenções são só e apenas para benefício do povo (Nordhaus, 1975, p.173). Nestes casos os partidos de esquerdam dão maior importância ao estatuto do trabalhador e os partidos de direita à dilação do capital.

H2 – Os Governos de Esquerda tendem a aumentar os gastos públicos e promovem o pleno emprego – Os partidos de esquerda pelem nas suas propostas dos orçamentos de Estado pela promoção de pleno emprego e pelo aumento da procura interna praticando políticas expansionistas (Pinho, 2015:11-12).

H2 – Governos de Direita são propícios a regularizar a inflação e a propor uma redução nas despesas das políticas públicas apresentadas nos Orçamentos de Estado – A prioridade dos partidos de direita prende-se na estabilização da inflação, aumentando o poder de compra, tomando em consideração a estabilidade de preços (Martins, 2012,72-74). Na análise dos orçamentos de Estado iremos observar que a sua intervenção no setor público é bastante forte, com o objetivo de combater o défice, garantido o sucesso entre as despesas e as receitas (Mulas-Gramulados, 2006,7-8).

Hipóteses	Conceitos	Dimensões	Indicadores
-----------	-----------	-----------	-------------

Os partidos políticos demonstram adotar políticas e medidas em prol do seu próprio benefício	Ciclos Económicos	Orçamentos de Estado	Esquerda: - Redução da taxa de desemprego
			Direita: - Redução de impostos e do défice
	Ciclos político-económicos	Ciclos Eleitorais	Ideológicos
			Oportunistas
Os Governos de Esquerda tendem a aumentar os gastos públicos das políticas sociais	Ideológicos	Welfare-State	Beneficia as políticas sociais
	Oportunistas	Políticas expansionistas	Promoção do rendimento e emprego
			Aumento de gastos públicos
			Cria mais défice e acumula mais a dívida
Governos de Direita são propícios a regularizar a inflação e reduzir nas despesas das políticas sociais	Ideológicos	Detentores de capital	Regularização da inflação
	Oportunistas	Políticas Restritivas	Realocação de recursos

Tabela 4.4.1 Operacionalização de conceitos

5. POLÍTICA ORÇAMENTAL PORTUGUESA

5.1. Da Revolução dos Cravos à adesão da CEE

O défice público é um dos indicadores macroeconómicos que mais impacto tem sobre o crescimento económico, com este indicador são perceptíveis os gastos governamentais em cada país, tanto a nível de investimento público, como também privado, e quanto mais elevado mais aumenta a dívida pública (Pereira, 2012,p.18-19).

Existem fatores políticos que influenciam a política fiscal – “*Who gets what, when, and how*” – demonstrando assim que a política é o “*decision-maker*”, isto é, constroem-se estratégias de ajustamentos, tornando a política orçamental uma questão inteiramente política e não económica. (Lasswell, 1936, p.19).

A economia portuguesa tem vindo a assistir a um crescimento constante do défice público bem como da dívida pública. Já antes da Revolução dos Cravos, Portugal viveu longos períodos de instabilidade económica e política.

Com a sua admissão na comunidade europeia, Portugal colocou um “travão” na decadência, tanto a nível social como político e económico, implementando reformas financeiras. Foi com esta medida que Portugal viu uma aceleração no seu crescimento económico, ou seja, o PIB acabara por aumentar. Foram diversos os fatores que influenciaram este crescimento económico: crescimento externo; investimento no estrangeiro; e, por fim, o início do uso de fundos comunitários. (Amaral, 2006, p.117)

O período de adesão de Portugal ao Euro é marcado por uma etapa que não fora propícia para a economia portuguesa, apresentando desequilíbrios constantes face ao seu crescimento económico, expondo valores acima dos 3% de défice.

Ano	Défice
2008	-3.8
2009	-9.8
2010	-11.2
2011	-7.4
2012	-5.7
2013	-4.8
2014	-7.2

Tabela 5.1.1 General government deficit (-) and surplus (+) - annual data – Eurostat

<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina200&plugin=1>

Bação e Alexandre (2014) identificam quatro fatores que explicitam o desempenho macroeconómico de Portugal no período de 1986-2010. Nesta época podemos identificar o recurso ao crédito como a causa do endividamento do privado, ligando assim ao segundo fator de desenvolvimento financeiro tornando-o possível. Já o terceiro fator está inserido no Estado Social, ou seja, deu-se um aumento da despesa pública que resultou de fatores sociais como a saúde, a educação e as infraestruturas. Para além destes três fatores, os autores consideram o quarto fator como o aumento de rendimentos das famílias. Além destes quatro fatores, também destacam a distribuição da riqueza como um ponto favorável ao aumento do endividamento (Alexandre *et al.*, 2014, p.78-79).

Com o despoletar da crise económica e financeira, em 2008, assistimos a graves aumentos do défice e da dívida pública, podemos interpreta-la como um desafio à UEM, mas também como o maior desafio económico que Portugal já teve na sua economia.

Apesar da economia portuguesa já se encontrar em crise, foi um dos países que mais sofreu com o impacto da crise financeira, presenciando um acréscimo da sua dívida pública e um défice que se descontrolava cada vez mais, apresentado valores acima do estabelecido no Tratado e afastando-se da UE-15 (Afonso, 2001, p.29-35). Devido a estas circunstâncias, em 2011 Portugal é obrigado a apelar a entrada do FMI, impondo uma política de austeridade que trouxe graves consequências para o país, desde o corte de salários no setor público, a uma taxa de desemprego elevada, entre outros (Mesquita, 2016, p.10).

Desde então que a economia portuguesa tem vindo a confrontar-se com diversas barreiras quanto aos défices crescentes com o exterior. Estes têm-se vindo a acumular e a ser financiados por endividamento das famílias e das empresas portuguesas.

5.2. As regras base que Portugal não acompanha

Ao abrigo da constituição portuguesa, artigo nº8 no Direito Internacional, demonstra que Portugal sendo um dos Estados-Membros da União Europeia deve estabelecer as suas políticas internacionais e nacionais de acordo com os tratados da UE – “ 4. *As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático*”⁷. (Constituição da República Portuguesa, p.3)

⁷ Artigo 8º. Constituição Portuguesa

Como já fora referido, as normas das políticas orçamentais redigidas no Tratado de Maastricht têm como objetivo a solidez económica e, para que esta estabilidade fosse uma realidade europeia, era necessário que os Estados-Membros se dispusessem a contribuir com uma balança económica equilibrada através, não da dívida pública, mas também e, principalmente, do défice das contas nacionais de cada um. Por conseguinte, os Estados-Membros concordaram em estabelecer um limite máximo do défice excessivo – “3% para a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto a preços de mercado”⁸. (Tratado de Maastricht, 1992, p.185)

Após a implementação do limite do PIB, foram também criadas normas para o caso de ultrapassagem do número de referência, – “Se um Estado-Membro não cumprir os requisitos constantes de um ou de ambos estes critérios, a Comissão preparará um relatório (...)”⁹– que consta na apresentação de um relatório por parte da Comissão que irá analisar o défice orçamental do país, verificando se este excede ou não as suas despesas públicas, tendo em consideração todos os fatores que o influenciam e a situação económica do Estado-Membro. (Tratado de Maastricht, 1992, p. 29)

Caso o Conselho verifique que de facto existe um défice excessivo, esse país é “colocado” no protocolo de défices excessivos onde são impostas sanções e multas, caso o país em causa não tenha seguido as recomendações dadas pelo Conselho Europeu – “(...) Estado-Membro participante não tomar medidas eficazes para corrigir um défice excessivo, parece viável e adequado estabelecer um período global máximo de dez meses entre a data de notificação dos valores que indicam a existência de um défice excessivo (...) a decisão de imposição de sanções, a fim de pressionar o Estado-Membro participante em causa a tomar medidas”¹⁰. (Regulamento do Conselho Europeu 1467/97, p. 2)

5.3. O espelho do passado no presente

Portugal é um dos países que menos tem acompanhado o desenvolvimento dos restantes Estados-Membros da comunidade europeia, no que toca ao sector económico.

Os problemas da economia portuguesa não surgem só com o despoletar da crise de 2008. Ao longo da sua história económica, Portugal tem demonstrado valores excessivos em relação ao défice orçamental, colocando o país numa situação de divergência e de recessão. Este período de recessão terá e tem sido assistido por intervenções económicas por parte do

⁸ Protocolo sobre o Procedimento Relativo aos Défices Excessivos anexo ao Tratado de Maastricht

⁹ Artigo 104º-C nº3 – Tratado de Maastricht

¹⁰ Regulamento Conselho Europeu 1467/97 – nº 15

FMI, *troika* e pela implementação de uma política de austeridade, levando a sua população a uma crise não só económica como também social.

Como já foi referido, Portugal é um dos países europeus que no pré e pós crise económica tem demonstrado um fraco crescimento económico, como seria de prever devido à sua história económica que se manteve sempre pouco sustentável.

É pertinente afirmar que estes défices excessivos apresentados ao longo dos últimos anos, têm afetado bastante o bem-estar social de Portugal; desde subidas da taxa de desemprego a cortes salariais e endividamento das famílias - *“Hoje todos terão percebido que, com uma dívida galopante, não há família, empresa ou nação que se aguenta, ficando as suas capacidades de decisão e autonomia seriamente limitadas”*, (Pereira, 2012, p. 17).

Para a existência de desregulação do défice orçamental português é essencial verificarmos os fatores públicos que influenciam valores acima do estabelecido por Maastricht. Ao longo da pesquisa acerca do objeto de estudo é de notar que a Saúde é considerada um indicador onde despesa pública social é maior e tem uma grande contribuição para o aceleração ou desaceleração económico em Portugal (Silva e Crisóstomo, 2015). A Saúde, Educação e Segurança Social são as principais áreas de inovação-técnica para o bem-estar das sociedades.

6. PORTUGAL E O SEU DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Neste capítulo iremos apurar os altos e baixos do défice orçamental português, sendo que após estes anos que irão ser apresentados, 2017 demonstrou ser o começo de um cumprimento do limite orçamental de 3%.

Para identificarmos quais as causas de um desequilíbrio orçamental é necessário fazer uma análise das previsões do Orçamento do Estado, bem como a situação das contas gerais do Estado em cada ano. Esta análise *ex post* irá ao encontro do ano 2008 a 2014, uma análise dos seis anos mais complicados na economia portuguesa com o despoletar da crise financeira mundial e, novamente, um pedido de resgate ao Fundo Monetário Económico.

Como já foi estudado, a crise económica financeira apressou países como Portugal, Grécia e Espanha, desprevenidos com economias fracas e insustentáveis. O fraco crescimento económico destes países da periferia europeia teve origem nas fracas medidas políticas de cada governo.

6.1. 2008 – O começo de uma nova crise financeira

Em 2007, Portugal prevê no seu Orçamento de Estado para 2008 uma estabilidade e um aceleração económico, através de um investimento empresarial e de um retorno de investimento público com taxas de crescimento a positivo, através da procura interna. Em termos de enquadramento internacional é detetada a probabilidade de um progresso no que toca à procura externa e às taxas de juros. Neste orçamento, o XVII Governo Constitucional presume uma redução da taxa de desemprego que advém dos comportamentos do setor privado e das administrações públicas (Propostas do OE, 2008, p.93)¹¹.

No entanto, ninguém poderia prever um período de recessão na economia mundial, que afetou a economia portuguesa, deixando o Orçamento de Estado de 2008 como um “sonho” perdido.

A execução orçamental seguiu caminhos diferentes do previsto existindo um desequilíbrio na balança de pagamentos entre a procura interna e externa. Para além do investimento, em 2008, e mesmo com o despoletar da crise, a empresarialização dos hospitais não acabou, passando de 14 (2007) a 19 hospitais-empresas (5 em 2008), representando uma diminuição de custos em 2008 de 80,5 milhões de euros (CGE, 2008, p.7). O setor da Segurança Social demonstrou que o crescimento das contribuições para a mesma aceleravam o acréscimo da economia fosse este setor financiado por impostos ou por contribuições, devido aos diversos

¹¹ Relatório do Orçamento de Estado para 2008, *in* Assembleia da República

subsistemas que o constituem (CGE, 2008, p.9). No orçamento de Estado para 2008, é também essencial a revisão da taxa de desemprego, sendo este um dos principais indicadores que fazem o défice de um Estado democrático ultrapassar o limite dos 3%, por isso pode verificar-se que no ano decorrente a situação do desemprego não foi harmonizada.

6.2. 2009 – A crise que abalou Portugal

Com o surgimento da crise, 2009 é considerado um ano de grandes mudanças políticas, económicas e sociais para o combate desta, que afetara a Europa, e, principalmente Portugal.

O orçamento de Estado de 2009 previa já uma desaceleração do crescimento económico e previa, também, que na segunda metade deste ano pudesse existir uma recuperação económica sustentável. O fraco crescimento da economia portuguesa deveu-se à redução da procura interna, que por sua vez acelerou a procura externa. Espera-se também um desenvolvimento do investimento, principalmente privado, que se encontra ligado a novas ambições de obras públicas. Já o XVII Governo Constitucional antecipa uma estabilização da taxa de desemprego (Orçamento de Estado, 2009, p.115).

Como sabemos, 2009 foi assinalado como um ano de atos eleitorais, a 27 de setembro com novas eleições para a Assembleia da República. Num estado democrático, o ato eleitoral é considerado um dos fatores para o incumprimento do défice orçamental. Ora após a breve revisão do orçamento de Estado para 2009, podemos verificar que fechadas as contas do mesmo ano o orçamento ficou aquém do programado.

É de salientar que a proposta orçamental para 2009 fora demasiado otimista num período de recessão económica europeia de tal modo que este ano fez um défice de 9.8% do PIB, o que demonstrou que a economia portuguesa se encontrava em declínio.

O fenómeno de 2009 trouxe consigo diversas surpresas para entidades, como os bancos nacionais e supranacionais, bem como para instituições que avaliam as situações económicas devido à despolitização de uma crise económica que, hoje em dia, poderemos considerar como uma depressão económica do século XXI (CGE, 2009, p.10).

6.3. 2010 – Crise da Dívida Soberana

Todos os anos os países redigem um Orçamento de Estado prevendo as contas e finanças públicas que irão definir o défice orçamental e o PIB dos mesmos, com efeito 2010 não foi exceção.

É evidente que a proposta do Orçamento para 2010 seria uma moção que iria padecer de diversas alterações, por motivos como a Crise Bancária e a Crise Zona Euro. A estimativa dada

pelo governo baseava-se numa redução do défice de 9.8% para 8.3% do PIB, mas visto que os países europeus estavam de saída de uma recessão económica era de prever que Portugal que detinha uma das economias mais instáveis durante a crise iria ter que suportar com a implementação de uma consolidação orçamental (Lourtie, 2011, p.32).

Portanto para não ser imposta uma consolidação orçamental por parte de instituições supranacionais, 2010 apresentou uma arquitetura com grandes desafios para o governo português sobreviver ao pós-crise sem ter que pedir um resgate que lhe levaria anos a pagar. Um dos grandes estímulos, e que era essencial, encontrava-se na criação e promoção de emprego bem como o aumento de competitividade, reduzindo assim o desequilíbrio externo tendo como objetivo trazer estabilidade e melhores qualidades de vida à sociedade portuguesa (Relatório OE, 2010, p.17). Na verdade 2010 era considerado como o ano em que seria possível iniciar uma rápida correção do défice e da dívida (Relatório OE, 2010, p.17).

Em virtude de todos os desafios que o governo português enfrentou durante o ano de crise soberana, podemos considerar que existiu uma recuperação económica, ainda que lenta mas eficaz. É de salientar que sectores como a Saúde, Educação e Segurança Social desenharam medidas que reduzissem a sua despesa e aumentaram a sua eficiência para que a qualidade de vida dos portugueses não fosse atingida de uma maneira fria e rápida (Relatório OE, 2011, p.41).

6.4. 2011 – Pedido de resgate

O ano que se avizinha para análise foi um ano de mudança devido à demissão do Primeiro-Ministro José Sócrates do XVIII Governo Constitucional, trazendo novamente um ato eleitoral para a Assembleia da República.

Ao longo dos últimos três anos a crise financeira e económica mostrou a Portugal que este se encontrava em estado de emergência. Se não fossem tomadas medidas drásticas e não implementadas novas estratégias, a bancarrota na economia portuguesa seria uma catástrofe e já não haveria maneira de salvar o país. Por outras palavras, no Orçamento do Estado para 2011, a palavra-chave utilizada ao longo da sua redação foi contenção, ou seja, no ano em questão foram aplicados vários cortes no que toca aos serviços públicos como: segurança social, abonos de família, educação, saúde, prestações de desemprego, rendimento social de inserção e muitos mais. Estes cortes resultaram na degradação do consumo público. Para além dos cortes, foi também ponderada a privatização de diversas empresas de transportes, seguros e de energia e os CTT foram imediatamente privatizados.

De tal forma, foi esperado um crescimento do PIB de 2,2% e a taxa de desemprego continuou a aumentar, demonstrando o fracasso quanto à criação de emprego. Vivia-se então uma política de recessão e instabilidade económica (Orçamento de Estado, 2011, p.40-45).

Os objetivos da política orçamental de 2011 passaram pela ambição de redução do défice e pelo acordo – Memorando de Entendimento - estabelecido entre o governo português, a Comissão Europeia (CE), Banco Central Europeu (BCE) e com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

É neste contexto que surge a consolidação orçamental emergente, cuja função é o corte na despesa e aumento dos impostos com o intuito de criar um equilíbrio orçamental e reduzindo, assim, o défice e a dívida (Fernandes, 2014, p.II). Este conceito é um dos pilares da redação do Memorando de Entendimento (MdE) que surge através do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) (Rodrigues *et al*, 2015, p.27-29). O foco principal deste tratado derivou da implementação de uma política de austeridade financeira no país. Com esta assomam os aumentos de impostos, cortes nas finanças públicas, nos salários e prestações sociais, originando um país mais pobre e famílias com menos rendimentos. (Rodrigues *et al*, 2015, p.27-29).

Devido ao pedido de resgate realizado por Portugal já sob o governo de Pedro Passos Coelho, foram impostas duas leis que vieram alterar o Orçamento do Estado para 2011. A primeira lei, nº48/2011, teve como intuito reforçar a estabilidade financeira, tendo como prioridade a continuação da modernização tecnológica e de reformas como o “licenciamento Zero”. Por sua vez, a 30 de novembro, surge uma segunda alteração na lei, criando assim a lei nº 60-A/2011 onde são aprovadas medidas com o objetivo de reduzir a despesa, predispondo-se à consolidação orçamental prevista pelo PEC. A ambição de Pedro Passos Coelho na redução do défice orçamental, num período curto e rápido, trouxe preocupações para a economia portuguesa, uma vez que esta se encontrava frágil e débil após a recessão de 2009 (CGE, 2012, p.4).

Além disso, o esforço para existir uma redução do défice vitimiza principalmente os trabalhadores e pensionistas, reduzindo os seus rendimentos familiares devido à inexistência de um aumento do salário mínimo, e existindo ao mesmo tempo uma subida da carga fiscal sobre as famílias (CGE 2011, p.5).

Tal como previsto no orçamento de Estado para 2011, a taxa de desemprego comparada a 2010 teve uma subida de 10,8% (2010) para 12,7% (2011). Estes valores podem ser explicados através da queda da procura interna, visto que a sua incidência advém de atividades como a

restauração, obras públicas e comércio. Mais uma vez a segurança social retém um aumento de 2,0% pelas suas contribuições, principalmente através do IRC e do IVA, enquanto o subsídio de desemprego sofreu com um decréscimo de 5,3% (CGE, 2011, p.9-10). Naturalmente, com os cortes dos serviços públicos, existiu uma degradação nos mesmos e da qualidade dos seus serviços prestados. A existência de uma forte redução nas áreas principais como a Educação (-4,7%), Saúde (-7,1) e Proteção Social teve consequências negativas para a possibilidade de uma coesão económica e social (CGE, 2011, p.10-12).

Resumindo, o ano de 2011 trouxe consigo um novo governo, uma resposta de ajuda financeira e políticas de austeridade que não agradaram a população portuguesa, uma vez que foram feitos diversos cortes em serviços públicos essenciais ao cidadão, aumento de impostos e de contribuições para a Segurança Social e, para além disto, o poder de compra diminuiu devido ao aumento do IVA com um acréscimo para 23%.

6.5. 2012 – Bem-vinda Troika

Como já fora dito anteriormente, em 2011 foram aplicadas políticas fiscais contracionistas. Do mesmo modo, em 2012, é exigido um aprofundamento das mesmas, devido à existência de objetivos e metas a serem alcançados com vista no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

Para o ano de estabelecimento da *troika* e já com os acordos feitos e metas para alcançar, previa-se um abrandamento da economia portuguesa mais profundo que em 2011. O governo antevia um aumento de exportações de bens e serviços, como consequência de uma nova redução a nível das importações, antecipando a diminuição do défice comercial e uma balança de pagamentos desequilibrada. É de realçar que esta redução a nível da procura interna, bem como do consumo público, advém de um aumento de número de horas trabalhadas pelo cidadão e a redução salarial em prol do mesmo (Orçamento de Estado 2012, p.17-19).

É de salientar que o orçamento de Estado para 2012 foi aprovado na Assembleia da República, mas veio a ser modificado ao longo do ano, devido à implementação de novas medidas e estratégias, de forma a alcançar as metas pretendidas pela *troika*.

6.6. 2013 – Uma consolidação orçamental renovada

Com o conjunto das normas e metas obrigatórias do PAEF para uma consolidação orçamental na economia portuguesa durante 2011 e 2012, o ano de 2013 prepara-se para estimular um novo exercício de ajustamento orçamental devido ao cenário desfavorável em que Portugal se encontra. No início do programa do PAEF era previsto um défice de 3% em 2013, não

ultrapassando o limite imposto por Maastricht mas ficando ali no limbo, não obstante, devido à situação económica portuguesa dos últimos anos, foi apresentado um novo limite do défice que seria de 4.5% do PIB (Relatório OE, 2013, p.45).



Figura 6.6.1 Do défice de 2012 ao défice de 2013, in Relatório OE 2013

A evolução macroeconómica de 2013 revelou-se bastante positiva a nível das exportações de bens e serviços que garantiram um acréscimo de novos apoios ligados ao investimento para uma maior capacidade de exportação. Enquanto a balança de pagamentos ganhou um novo equilíbrio devido ao aumento da procura interna e externa, surge também um aumento do IRS sobre os rendimentos do trabalho acompanhado de uma diminuição de escalões do mesmo, o que resultou num assentar do défice das administrações públicas (CES, 2013, p.5).

Porém um dos fatores que continuou a denegrir foi a taxa de desemprego que desce para 16,2% e também a taxa de emprego que desceu 2,6%, dado que nos últimos anos a taxa de emigração tem aumentado principalmente no seio da população jovem que sai do país em busca de melhores condições de vida e profissionais (CES, 2013, p.6).

Em resumo, pode considerar-se que a execução orçamental de 2013 revelou que as medidas e as metas de consolidação orçamental impostas pelo PAEF têm trazido consigo vantagens, mas essencialmente desvantagens a nível económico e social, como por exemplo, o empobrecimento das famílias e o aumento da taxa de desemprego (CES, 2013, p.12-13).

6.7. 2014 – Um ano de transição para a economia portuguesa

O ano de 2013 ficou conhecido como um ano de manutenção da estratégia de ajustamento orçamental, fazendo esforços para o reequilíbrio das finanças públicas, garantido uma economia sustentável a todos os cidadãos.

É de destacar que é necessária a implementação de uma consolidação orçamental para asseverar a sustentabilidade das finanças públicas. Naturalmente, este ajustamento acontece aquando da existência de uma acumulação de défices excessivos e este problema que é decorrente na economia portuguesa necessita de uma resposta urgente e eficaz (Relatório OE 2014, p.37).

Nas previsões do orçamento de Estado para 2014, pode verificar-se a previsão que este será um ano de transição e progresso positivo no que toca ao crescimento económico em Portugal. Segundo PAEF foi previsto para 2014 um défice de 4.0% do PIB (Relatório OE 2014, p.38).

7. ANÁLISE DOS FATORES QUE INFLUENCIAM O DÉFICE ORÇAMENTAL

7.1. Déficit excessivo em Portugal

A crise económica e financeira de 2008 despoletou a questão dos défices e das dívidas públicas no seio da União Europeia, pois esta consequentemente levou diversos países ao incumprimento da norma do défice orçamental de 3% do PIB sendo que é visível que nos anos de 2009 e 2010 a maioria dos países europeus ultrapassou os 5% e em alguns casos os 10% do PIB.

Desde os primórdios tempos da instauração da Democracia, em 1974, Portugal tem apresentado valores de despesa pública. Com a sua entrada na CEE, em 1986, obteve um défice de 7.4% do PIB e em 1989 o seu défice diminuiu como resultado da sua integração na comunidade europeia (Marinheiro, 2013, p.2). Não demorou, no entanto, para que esta redução se mantivesse uma vez que no ano seguinte há um aumento para um défice de 6% do PIB e, no entretanto, a sua adesão ao euro exibiu um défice superior aos 3% do PIB (Marinheiro, 2013, p.2).

No início da década de 2000, Portugal tomou medidas para o cumprimento do défice de 3% do PIB redigido no Tratado de Maastricht (Marinheiro, 2013, p.3). Apesar de terem sido impostas mensurações de forma a garantir os 3%, Portugal apresentou sempre um défice superior ao que lhe era concedido, piorando a partir de 2008, com o despoletar da crise, acentuando-se sempre em défices consideravelmente excessivos.

Foram diversos os fatores que levaram Portugal a colocar-se acima dos 3% do PIB desde 2008, como por exemplo no caso de 2014 durante o Governo de Passos Coelho o défice se

apresentou com um total de 7.2% do PIB. Tal como previsto pelos Tratados da União Europeia Portugal entrou, em 2014, no procedimento de défice excessivo, o que não invalida o facto de Portugal já ter recebido ajuda financeira da “Troika” e por duas vezes do FMI em anos anteriores a 2014.

Nos últimos anos, Portugal tem registado posições soberbas no que toca ao défice orçamental comparando com outros países europeus. Em 2011 esteve em quarto lugar dos países da zona euro, e em 2014 atingiu o pódio tendo ficado classificado em segundo lugar dos 14 países que apresentavam défices excessivos.

7.2. Ciclos Económicos

Após a análise da literatura das propostas e execuções dos orçamentos de Estado conseguimos observar que o Estado tende a prever uma redução constante do défice, acompanhada por uma diminuição da taxa de desemprego e pela estabilização dos preços (Mulas-Gramulados, 2006, p.5-6). Contudo, através da avaliação da execução orçamental nos anos estudados, assistimos à existência de uma falta de concretização perante a proposta e a execução.

É de realçar que o alcance da diminuição do défice orçamental tem sido uma luta constante devido ao aumento da taxa de desemprego e do aumento de investimento das suas exportações e diminuição das suas importações (OCDE, 2017, p.15). Entre 2008 e 2014 Portugal tem apresentado uma taxa de desemprego como um indicador de enorme influência para o não cumprimento do défice português perante Maastricht. Para além de ser uma motivação para o aumento do défice, a taxa de desemprego tem sido também um motor para o incremento da desigualdade social (OCDE, 2017, p.15).

Ano	Taxa de desemprego
2006	7.6%
2007	8.0%
2008	7.6%
2009	9.4%
2010	10.8%
2011	12.7%
2012	15.5%
2013	16.2%
2014	13.9%
2015	12.4%

Tabela 7.2.1 Taxa de desemprego, fonte: Por Data

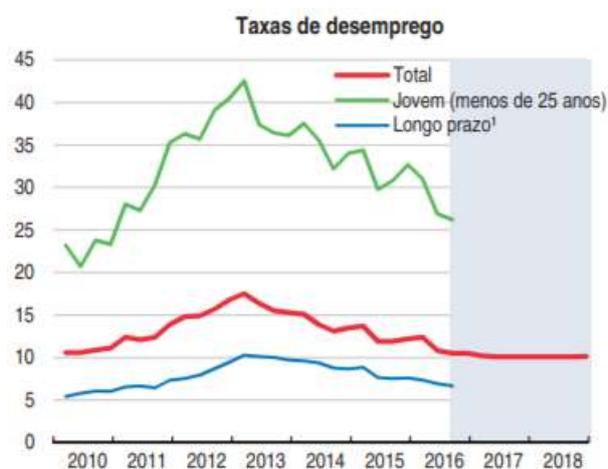


Figura 7.2.1 Taxa de desemprego, fonte: OCDE

Com a implementação do Memorando de Entendimento para a prática de políticas de austeridade entre 2011 e 2014, a taxa de desemprego foi um dos indicadores mais afetados, provocando uma consequência a nível social. O desemprego jovem da população foi uma das motivações para a existência de uma amplificação do desemprego português (Rodrigues *et al*, 2015, p.632) devido ao baixo rendimento do mercado de trabalho dado que este apresenta condições laborais de teor negativo para empregar milhares de jovens qualificados para os cargos em resposta às necessidades das empresas.

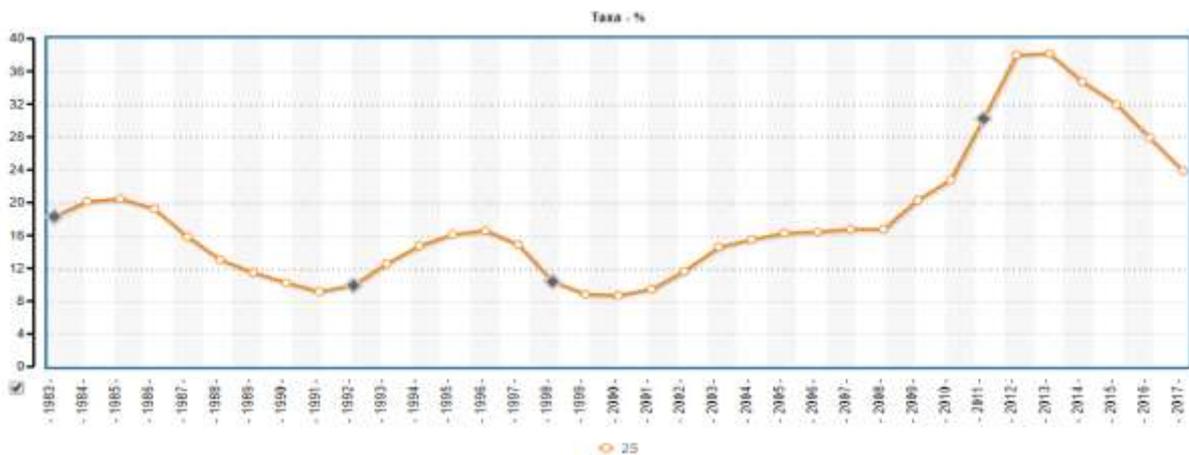


Figura 7.2.2 Taxa de desemprego jovem 15-25 anos fonte: PorData

O prolongamento do aumento da taxa de desemprego tem efeitos inócuos a nível de bem-estar social provocando uma incrementação da taxa de emigração e diminuição dos rendimentos, originando uma maior pobreza dentro da população portuguesa.

A crise financeira encaminhou Portugal para um decréscimo da sua economia através de um desequilíbrio da balança de pagamentos, onde o fraco investimento nacional diminui a procura interna enquanto o investimento na procura externa aumentou, conduzindo a economia portuguesa para um aumento de preços perante salários mais baixos.

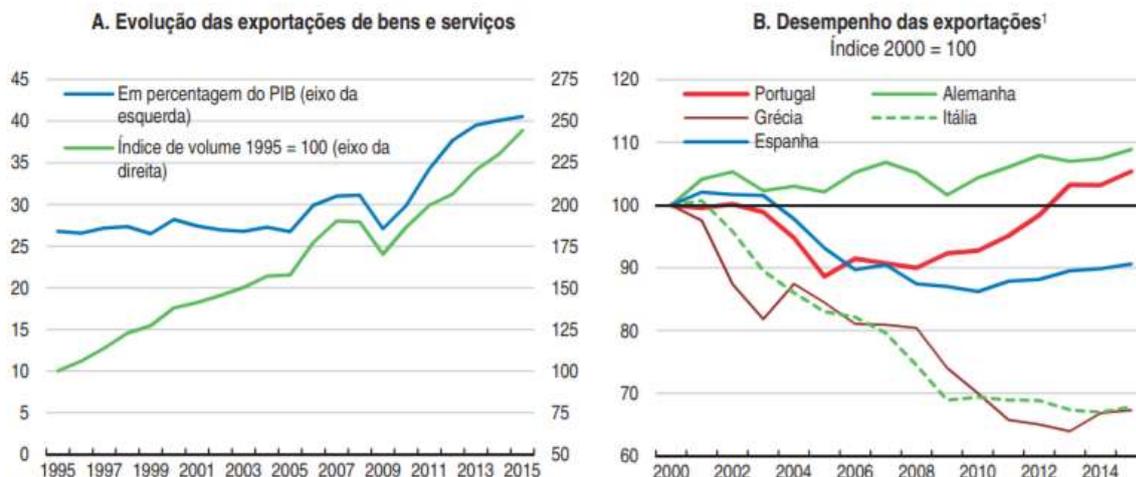


Figura 7.2.3 Investimento externo fonte: OCDE

Apesar da balança se encontrar desequilibrada não podemos olhar para este indicador como um aspeto negativo perante o crescimento da economia portuguesa mas devemos também estar cientes que o aumento da procura externa pode ser uma das mais-valias para Portugal, uma vez que esta combate a diminuição da taxa de desemprego (criação de mais postos de emprego) e desperta um ampliação do PIB, reduzindo o défice orçamental.

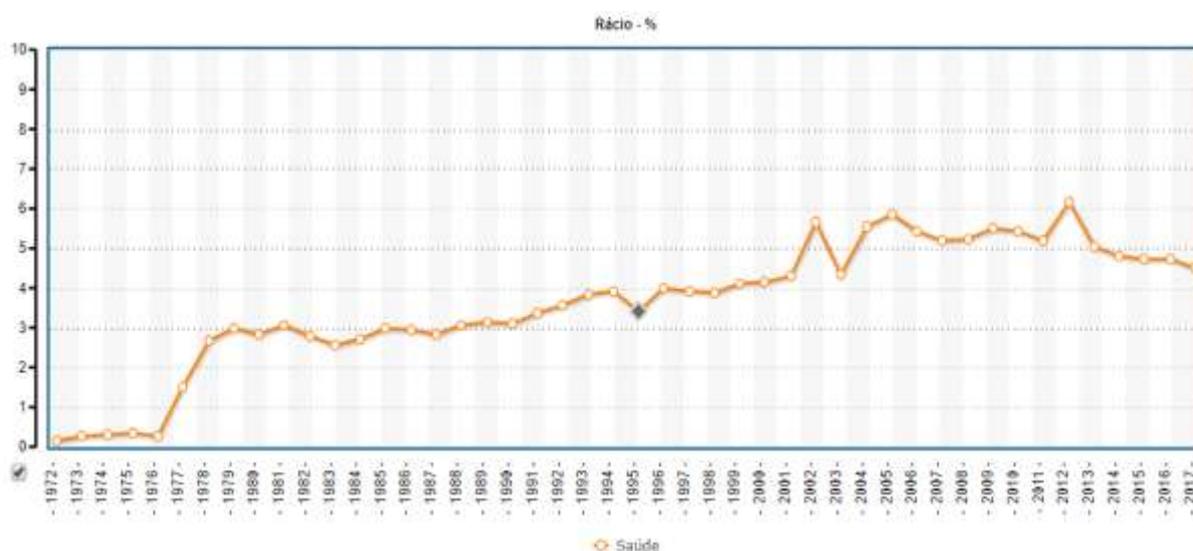


Figura 7.2.4 A saúde em Portugal fonte: PorData

7.3. Ciclos Político-Económicos

Para além dos ciclos económicos, a política orçamental também é influenciada por ciclos político-económicos que padecem de ciclos eleitorais. Em momentos eleitorais os cidadãos são

levados a eleger quem lhes garanta um aumento de salários, redução de impostos e de subidas das políticas sociais (Pereira, 2012, p.66) utilizando-se assim medidas populistas.

No caso das legislativas de 2009 é de salientar que o Partido Socialista (PS), que já se encontrava no governo, tinha como prioridade a regulação económica e a sustentabilidade das políticas públicas. É de realçar que as prioridades do Partido Socialista iam ao encontro de um investimento modernizador de forma a responder às necessidades dos cidadãos portugueses, promovendo assim o emprego e aumentando a oportunidade de melhorar o mercado de trabalho através de uma redução de impostos que por norma respondem à carência de investimento das empresas (Programa de Governo do Partido Socialista, 2009, p.14-15). Neste programa eleitoral é evidenciado o rigor da política orçamental para um crescimento económico sustentável.

Por outro lado, o Partido Social Democrata (PSD) tomou como prioridade a redução do défice orçamental, com a garantia que não existiria um aumento de impostos mas sim um aumento de cortes nas despesas do Estado (Programa de Governo do Partido Social Democrata, 2011, p.51). Contudo, o partido ganhou as eleições com maioria absoluta mas, devido ao pedido de resgate, o programa promovido pelo PSD teve que ser enquadrado no âmbito do Memorando de Entendimento onde foram redigidos novos desafios e novas metas para a possível redução do défice orçamental.

Em momentos eleitorais todos os partidos políticos que se encontrem no governo e desejam a reeleição têm como motivação a redação de uma proposta de orçamento de Estado com o intuito de maximizar os votos, aliciando o seu eleitorado através da política orçamental. Por norma aquando da iniciação das propostas de orçamentos é fundamental dar resposta aos indicadores que garantem uma sociedade sustentável como a Saúde e a Segurança Social.

A política da saúde é essencial no orçamento de Estado de um país e tem sido um sector, desde a entrada de Portugal na CEE, tem vindo a sofrer altos e baixos quanto ao financiamento do Estado português. A política da saúde é um indicador orçamental determinante para o défice, uma vez que este tem uma dependência externa relevante para a avaliação final do défice público, sendo por isso um elemento difícil de controlar quanto às suas despesas (Rodrigues *et al*, 2015, p.345). Há 39 anos foi criado o Serviço Nacional de Saúde (SNS), com o objetivo de todos os cidadãos portugueses terem acesso e direito à saúde, mas desde a sua criação este tem vindo a progredir de uma forma mais lenta comparando aos demais Estados-Membros da União-Europeia – “(...) *os FSA na saúde reduziram-se de 66 para 28 de 2005 a 2011*” (Pereira, 2012, p.47).

Segundo Francisco Ramos (2015), a escassez de orçamento a que é dedicado ao sector da saúde tem como consequência a falta de progressão no que toca às tecnologias inovadoras que podem melhorar o sistema de saúde e, de certa forma, melhorar as condições dos hospitais a nível de bem-estar. Para além disto, Ramos defende que a redução dos preços dos medicamentos e o aumento das taxas moderadoras têm conseguido obter um resultado positivo. (Rodrigues *et al*, 2015, p.710).

Além do atraso das tecnologias, e regressando a 2011, podemos relembrar o polémico caso da Maternidade Alfredo da Costa que, devido a uma redução orçamental (Silva, PSD, 2011,p.18) do Ministério de Saúde, teve que estender a sua mão à caridade dos utentes. A situação de carência por parte dos serviços de saúde e dos hospitais tornou-se bastante preocupante e sistemática devido à falta de materiais básicos (Soares, PCP, 2011, p.17-18).

A Ação e Segurança Social também é um dos indicadores que tem tido influência no incumprimento do défice orçamental, uma vez que ao longo dos anos tem apresentado despesas acima do que seria previsto para a concretização de uma economia sustentável.

De facto, uma das prioridades dos programas governamentais recai sobre o combate às desigualdades sociais de forma a garantir a proteção e o bem-estar social. No entanto desde a implementação das políticas de austeridade, que a sustentação da Ação e Segurança Social tem-se demonstrado negativa através de cortes de pensões, cortes nos salários, redução do subsídio



Figura 7.3.1 Ação e Segurança Social em Portugal, fonte: PorData

de desemprego, redução dos abonos familiares, etc. Estas reduções nas prestações sociais têm aumentado o nível de desigualdade social e a pobreza dos indivíduos criando ainda mais recessão económica.

Com o aumento de impostos e a redução de despesas de prestações sociais, o indicador de pobreza social tem vindo a ser uma preocupação, tanto a nível social como a nível económico. A taxa de pobreza social demonstra que os cidadãos não possuem rendimentos favoráveis nem recursos que sejam suficientes para dar resposta às suas necessidades, não garantindo um bem-estar no quadro social em que Portugal viveu durante os anos de crise e de instauração da austeridade.

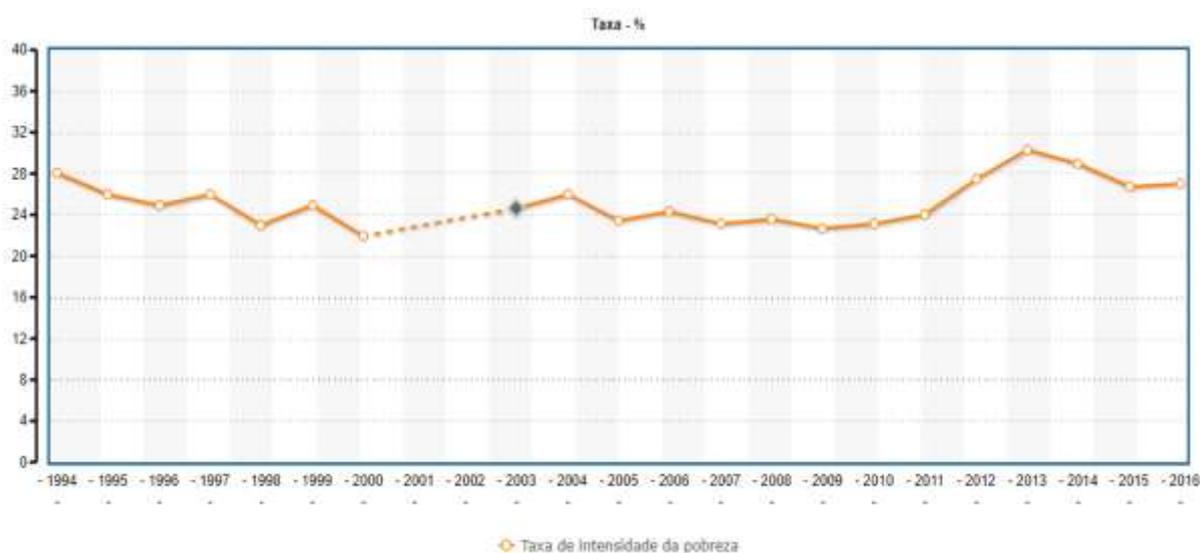


Figura 7.3.2 Taxa de Pobreza em Portugal, fonte: PorData

Para podermos ver um fim às desigualdades sociais, principalmente no que toca à taxa de pobreza social, é necessário que a Segurança social tenha uma estrutura de acordo com a conjuntura atual portuguesa, e que funcione como um estabilizador automático, transmitindo e praticando funções de um verdadeiro seguro e proteção social.

8. RESULTADOS

Pretende-se, neste capítulo, apresentar os resultados do presente estudo, procedendo a uma análise integrada e fundamentada através da articulação da literatura com os dados apresentados no capítulo anterior.

8.1. Os partidos políticos adotam medidas de forma a aliciar o seu eleitorado

Na redação e previsão dos orçamentos de Estado em tempos de eleições os partidos políticos agem de forma ideológica e oportuna para a sua eleição ou reeleição – *“O discurso político (...) deixou de ser persuasivo e passou a ser manipulador, com recurso à meia verdade, ou mesmo*

à mentira pura e dura, à descontextualização, à exacerbação da histeria coletiva. (...) Vale tudo para ganhar eleições” (Guedes, 2013)

No caso do ano de 2009, um ano de eleições legislativas, o Partido Socialista, pretendendo ser reeleito, utiliza o orçamento de Estado como uma maneira dos cidadãos olharem para as suas medidas de forma otimista, embora tenha sido um ano seguido à crise e em que a economia se encontrava em declínio. Já em 2011, outro momento eleitoral, verifica-se que o Partido Social Democrata usa a demissão do antigo primeiro-ministro José Sócrates como uma forma de campanha, num sentido de que este não fará igual e que fará melhor que o seu antecessor; *“Hoje poucos defendem que o Estado que temos é o Estado que queremos e o Estado que merecemos” (Rodrigues et al, 2015, p.530).*

8.2. Os Governos de Esquerda tendem a aumentar os gastos públicos e promovem o pleno emprego.

Segundo a análise teórica e da revisão dos orçamentos de Estado consegue dar-se veracidade à hipótese estabelecida anteriormente, como afirma Pinho (2015). Por um lado, os partidos de esquerda praticam políticas expansionistas com o intuito de promover o emprego, por outro lado os gastos públicos tendem a aumentar nos momentos em que estes se encontram no governo. Na figura 10 apuramos que durante os dois mandatos de José Sócrates (PS) os gastos das administrações públicas tiveram grandes aumentos, verificando-se que entre os anos de 2008 e 2010 fora o maior aumento das suas legislaturas. Durante as legislaturas de José Sócrates é claro e conciso o intuito de um crescimento da economia através de um aumento da procura interna e externa, equilibrando a balança de pagamentos, a promoção de pleno emprego e o aumento dos salários da função pública. Para além disso, muitas das medidas tomadas durante estes anos de governo encontravam-se nas despesas para a remodelação de estruturas, como por exemplo de diversas escolas secundárias do país.

De acordo com a tabela 3, observamos também a existência de um aumento dos gastos públicos, na Segurança Social e Saúde. Portanto, destes dois anos as despesas nestes dois indicadores apresentam-se superiores às receitas propostas, desenvolvendo assim um défice que seja propício a ultrapassar os 3%.

Podemos, deste modo, concluir que os partidos de esquerda apelam ao bem-estar social, garantido uma redução do desemprego e um aumento da procura interna, mas também obtêm mais gastos nos setores públicos, acumulando mais dívida pública.

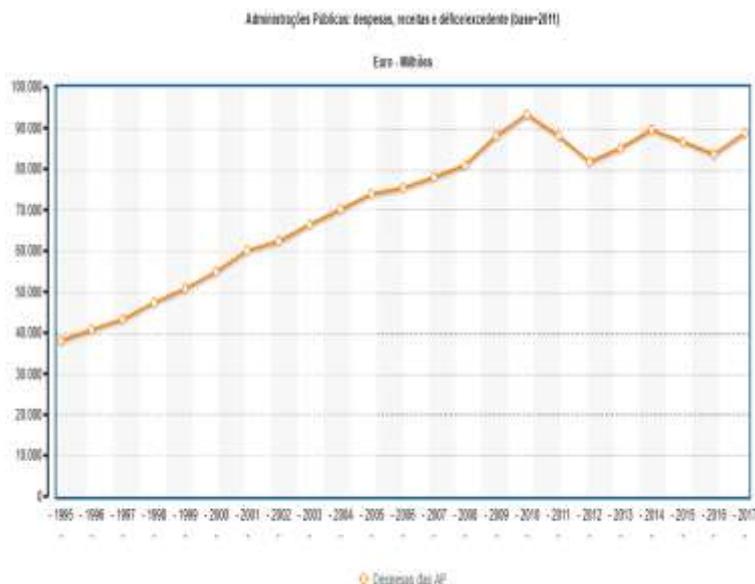


Figura 8.2.1 Despesas das Administrações Públicas, fonte: PorData

Ano	Ação e Segurança Social	Saúde
2006	5.6%	5.4%
2007	5.7%	5.2%
2008	5.9%	5.2%
2009	6.5%	5.5%
2010	6.6%	5.4%
2011	6.4%	5.2%
2012	7.3%	6.2%
2013	8.1%	4.2%
2014	7.7%	4.8%

Tabela 8.2.1 Despesas da Segurança Social e Saúde, fonte: PorData

8.3. Governos de Direita são propícios a regularizar a inflação e a propor uma redução nas despesas das políticas públicas apresentadas nos Orçamentos de Estado

Com a inserção das políticas de austeridade em 2011-2014, podemos testar esta hipótese em duas fases: primeiro pela veracidade de recomendar reduções nas despesas públicas e segundo que durante estes anos não conseguiram adquirir a estabilização da inflação. Segundo a revisão literária, os partidos de direita são os estabilizadores da inflação e têm como prioridade a redução do défice. No entanto, com a imposição do Memorando de Entendimento, com as metas definidas pela prática de austeridade e com a falta de comunicação entre um governo bipartidário (coligação entre PSD e CDS-PP) fora impossível a redução orçamental. A agregação de políticas de austeridade impostas pelo governo de Passos Coelho obrigou aos serviços sociais a reformularem a sua estrutura interna (Hespanha *et al*, 2013, p.164).

Pinho (2015) defende que os partidos de direita detêm o capital e tomam como prioridade de governação a regularização da inflação, no entanto entre 2011 e 2014 a redução do poder de compra e os cortes na despesa pública causaram danos no que toca ao consumo público. Também como consequência das políticas de austeridade existe uma diminuição das despesas públicas (figura 10) existindo um congelamento de carreira, liberalização de despedimentos em detrimento do pleno emprego, redução de salários e de pessoal nas estruturas de serviços públicos, redução de participações de medicamentos e diversas empresas declararam

falência devido à diminuição da procura interna. Na tabela 3 denota-se que a intervenção forte e fria no setor público por parte deste governo trouxe uma diminuição nos défices dos indicadores da Segurança Social e da Saúde.

9. CONCLUSÃO

Após a revisão institucional e constitucional do limite máximo do défice orçamental imposto para os países integrados na União Europeia, podemos afirmar que desde a “explosão” da crise económica e financeira de 2008, muitos foram os países que ultrapassaram o défice excessivo que o Tratado e que o Regulamento considerado para o Pacto de Estabilidade e Crescimento determinavam.

Em 2009 Portugal, excedeu pela terceira vez o limite máximo de défice excessivo, obtendo um défice de 11%, consequência da crise financeira, políticas expansionistas e de investimento público (autoestrada, parque escolar, etc). Nesse mesmo ano, Portugal dá a sua terceira entrada na vertente corretiva no procedimento de défice excessivo, sendo que as sanções impostas no Tratado e no PEC foram suspensas entre 2011 e 2014 devido à entrada da *Troika* no país. Contudo, depois da entrada de carácter corretivo no procedimento de défice excessivo, no ano de 2016 Portugal começa a respirar de alívio, uma vez que, no decorrer deste ano apresentou um défice de 2,1% em contas nacionais enquanto em 2015 apresentou de 4,4% devido ao caso do BANIF. O défice apresentado em 2016 resultou de um regime de recuperação de dívidas, reavaliação de ativos das empresas e recuperação de empréstimos dos mecanismos europeus. Para além destes fatores, também a redução de um investimento público teve influência na redução do défice. É de realçar que o esforço português para reduzir o défice já não é recente, uma vez que, a partir de 2011 foram tomadas medidas de austeridade, por ser um dos países cujos défices apresentados são insustentáveis.

Por fim, em 2017 dá-se a saída de Portugal do PDE, o que não é motivo de alívio pois sai da vertente corretiva para a vertente preventiva do PEC, isto é, continua a ser inevitável a apresentação de ajustamentos estruturais e é obrigado a baixar a dívida pública a um ritmo cada vez mais acelerado.

Neste último capítulo, pretende apresentar-se de forma clara e concisa uma reflexão sobre os principais resultados obtidos. Tendo em conta os objetivos delineados para esta investigação, analogamente aos fatores que influenciam o défice orçamental, a presente pesquisa demonstrou resultados em concordância com a literatura. Assim, tendo em conta os objetivos desta dissertação, os principais fatores que influenciam o incumprimento do défice orçamental são direcionados a nível político e económico.

Numa primeira fase, verificamos que os ciclos económicos são um fator predominante para a política orçamental, uma vez que tem como principais indicadores a taxa de desemprego e a estabilidade de preços. Numa economia sustentável e progressiva a taxa de desemprego

situar-se-ia numa situação harmoniosa e a balança de pagamentos encontrar-se-ia equilibrada, estabilizando os preços, mas no caso de Portugal constata-se um aumento tendencioso da taxa de desemprego e uma redução da procura agregada, resultando em diversos desequilíbrios orçamentais. Outro fator essencial para um equilíbrio orçamental é o fator político-económico que deriva de momentos eleitorais em que, por norma, os diversos partidos políticos apresentam orçamentos e ideias de tendência oportunista e ideológica.

É predominante considerar que nos últimos anos deparámo-nos com um Estado frágil e de cariz insustentável devido à crise imposta em 2008. Seria de prever que ao longo do programa de ajustamento o Estado estaria condicionado no que toca às questões sociais (saúde, educação, pensões, etc), não desenvolvendo o Estado-Social tornando a crise não só económica como também social. O excesso de dívida estatal trouxe consigo um período de crise e, também, um período de programa de ajustamento que pareciam ser dois momentos impossíveis de contornar de forma a criar sustentabilidade a nível económico e social, mas que o Estado tinha que ter a capacidade de manter o Estado Social a funcionar e promover a equidade e eficiência do mesmo (Rodrigues *et al*, 2015, p.531).

Podemos então considerar, que de facto Portugal é fiscalizado no seu contexto político-orçamental, tendo em conta muitos dos fatores que foram evidenciados ao longo do texto e que fizeram o nosso país ultrapassar o défice excessivo de 3%. E que a Europa cumpre com as normas impostas no Tratado de Maastricht em relação à política económica.

“Trata-se o limite do défice como se fosse uma regra de Deus” (J. Stiglitz)

10. BIBLIOGRAFIA

- Afonso, A. (2001). Efeito das Consolidações na UE-15: O Caso de Portugal.
- Alexandre, F., Bação, P., Lains, P., Martins, M., Portela, M., & Simões, M. (2014). *A Economia Portuguesa Na União Europeia: 1986-2010*. Actual.
- Amaral, J. F. (2006). O Impacto Económico da Integração de Portugal na Europa.
- CES, C. E. (4 de Março de 2011). *Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2008*. Consultado em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5447566e4c304e5054533831513039474c305276593356745a57353062334e4259335270646d6c6b5957526c5132397461584e7a595738764d544e695932526a4d4755744d6a6c6b4e4>
- CES, C. E. (4 de Março de 2011). *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009*. Consultado em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5447566e4c304e5054533831513039474c305276593356745a57353062334e46626e52705a47466b5a584e466548526c636d3568637939685954517a4d6d59344d7930784e6a49304c5>
- CES, C. E. (6 de Março de 2012). *Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2010*. Consultado em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e554e50526b46514c305276593356745a57353062334e4259335270646d6c6b5957526c5132397461584e7a5957387659546c6c597a6b304d575174595>
- CES, C. E. (26 de Setembro de 2012). *Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2011*. Consultado em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e554e50526b46514c305276593356745a57353062334e4259335270646d6c6b5957526c5132397461584e7a595738764d4451334d324d785a6d4d744e6>
- CES, C. E. (9 de Outubro de 2013). *Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2012*. Consultado em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e554e50526b46514c305276593356745a57353062334e4259335270646d6c6b5957526c5132397461584e7a59573876593259314d5759774e7a6b744e6>
- CES, C. E. (12 de Janeiro de 2015). *Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2013*. Consultado em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e554e50526b46514c305276593356745a57353062334e4259335270646d6c6b5957526c5132397461584e7a595738764d7a6332597a6b774e5467744d7>
- Constâncio, V. (8 de Março de 2010). Banco de Portugal. *A crise internacional: significado e consequências*, pp. 1-44.
- Democrata, P. S. (Eleições legislativas 2011). RECUPERAR A CREDIBILIDADE E DESENVOLVER PORTUGAL. *Programa Eleitoral*.
- Eurostat. (15 de Julho de 2018). *General Government deficit (-) and surplus (+) - annual data*. Consultado em <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina200&plugin=1>

- Gionedis, E., & Guimarães, R. (2013). Ciclos Político-Econômicos: uma análise dos gastos públicos do Estado do Paraná entre 2003 e 2013. pp. 177-198.
- Guedes, A. (6 de Novembro de 2013). *Público - Opinião*. Obtido em 10 de Outubro de 2018, de <https://www.publico.pt/2013/11/06/politica/opiniaao/a-democracia-e-os-partidos-politicos-1611523>
- Hespanha, P., Ferreira, S., & Pacheco, V. (Dezembro de 2013). A anatomia da Crise: Identificar os problemas para construir alternativas. *Centro de Estudos Sociais Universidade de Coimbra*, pp. 161-165.
- Kickert, W. J., Randma-Liiv, T., & Savi, R. (2015). Politics of fiscal consolidation in Europe: a comparative analysis. *International Review of Administrative Sciences*, 562-584.
- Lasswell, H. (1936). *Politics: Who gets what, when, how*. Cambridge University Press: New York: Whittlesey House.
- Limonic, F. (Janeiro de 2013). Os inventores do New Deal. Estado e sindicato nos Estados Unidos dos anos 1930.
- Lourtie, Pedro.(Dezembro de 2011), Portugal no Contexto da Crise do Euro. pp.61-105
- Marinheiro, C. F. (2013). A Política Orçamental em Portugal entre duas intervenções: 1986-2010.
- Martins, P. S. (2012). PRevisões Macroeconómicas e Disciplina Orçamental; O Caso Europeu.
- Mcleod, S. (5 de Dezembro de 2017). *Simply Psychology*. Obtido em 22 de Outubro de 2018, de Qualitative vs. Quantitative Research: https://www.simplypsychology.org/qualitative-quantitative.html?fbclid=IwAR2_hc4NNeFbPF95TKL-yIqv-CYMkbCZP31whk8KqRDVvC2aR1v5Go-YiEA
- Megaposts sobre Economia, N. e. (7 de Março de 2016). *O que é um recurso comum?* Obtido em 23 de Setembro de 2018, de Dicionário de Economia: <https://dicionariodaeconomia.blogspot.com/2016/03/o-que-e-um-recurso-comum.html>
- Mesquita, J. D. (6 de Julho de 2016). 30 anos de Integração de Portugal na União Europeia: uma análise macroeconómica.
- Monteiro, S., Costa, S., & Pereira, L. (2011). *A Fiscalidade como instrumento de Recuperação Económica*. Vida Económica.
- Mulas-Granados, C. (2006). Economics, Politics and Budgets: The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe. pp. 3-27.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies* , 42, 169-190.
- Nunes, F. (2005). Eleições de segunda ordem em Portugal: o caso das europeias de 2004. *Análise Social*.
- OCDE. (Fevereiro de 2017). *Relatórios Económicos da OCDE - Portugal*. pp. 13-27.
- Pereira, P. T. (2012). Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático. Em *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*. FFMS.
- Pinho, M. M. (Março de 2004). Political Models of Budget Deficits: a literature review. pp. 8-31.
- PorData. (21 de Setembro de 2018). *Administrações Públicas: despesas, receitas e défice/excedente (base=2011)*. Obtido em 25 de Outubro de 2018, de [https://www.pordata.pt/Portugal/Administra%C3%A7%C3%B5es+P%C3%BAblicas+despesas++receitas+e+d%C3%A9fice+excedente+\(base+2011\)-2784-236972](https://www.pordata.pt/Portugal/Administra%C3%A7%C3%B5es+P%C3%BAblicas+despesas++receitas+e+d%C3%A9fice+excedente+(base+2011)-2784-236972)

- PorData. (21 de Setembro de 2018). *Despesas do Estado em % do PIB: por algumas funções*. Obtido em 29 de Setembro de 2018, de <https://www.pordata.pt/Portugal/Despesas+do+Estado+em+percentagem+do+PIB+por+algumas+fun%C3%A7%C3%B5es-2778-236919>
- PorData. (7 de Fevereiro de 2018). *Taxa de desemprego*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de [https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+grupo+et%C3%A1rio+\(percentagem\)-553-5398](https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+grupo+et%C3%A1rio+(percentagem)-553-5398)
- PorData. (7 de Maio de 2018). *Taxa de intensidade da pobreza*. Obtido em 15 de Setembro de 2018, de <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+intensidade+da+pobreza-2360>
- Pública, M. d. (2007). *Orçamento de Estado para 2008*.
- Pública, M. d. (2008). *Orçamento de Estado para 2009*.
- Pública, M. d. (2009). *Orçamento de Estado para 2010*.
- Pública, M. d. (2010). *Orçamento de Estado para 2011*.
- Pública, M. d. (2011). *Orçamento de estado para 2012*.
- Pública, M. d. (2012). *Orçamento de Estado para 2013*.
- Pública, M. d. (2013). *Orçamento de Estado para 2014*.
- Pública, M. d. (2014). *Orçamento de Estado para 2015*.
- Reis, R. (2014). *A Economia Portuguesa Na União Europeia: 1986-2010*. Actual.
- República, A. d. (2005). *Constituição da República Portuguesa - VII Revisão Constitucional*.
- República, D. d. (20 de Abril de 2011). *Assembleia da República*. Obtido de Comissão Permanente : <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/11/02/073/2011-04-20>
- Rodrigues, Maria de Lurdes *et al.* (2015). *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*. Almedina.
- Santos, A. D. (s.d.). *Economia Portuguesa e Europeia: a crise de 2008-2013. Economia Portuguesa e Europeia: a crise de 2008-2013*. Lisboa, Lisboa, Portugal: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Socialista, P. (Eleições Legislativas 2009). *AVANÇAR PORTUGAL. Programa Eleitoral*.
- Steinberg, S. (14 de Agosto de 2009). *Desemprego aumenta drasticamente em toda a Europa*.
- Tabellini, A. a. (1990). *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*.

11. FONTES

Legislação:

- Europeia, U. (1997). *Regulamento (UE) N° 1466/97 Do Conselho*.
- Europeia, U. (2011). *Regulamento (UE) N° 1177/2011 Do Conselho*.
- Europeias, C. D. (1992). *Tratado de Maastricht*.

República, A. d. (2005). Constituição da República Portuguesa - VII Revisão Constitucional.

Decretos de Lei:

República, D. d. (6 de Setembro de 2018). *Decreto-Lei n.º 48/2011*. Consultado em

[https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/)

[/search/277581/details/maximized?print_preview=print-preview](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/277581/details/maximized?print_preview=print-preview)

República, D. d. (6 de Setembro de 2018). *Lei n.º 60-A/2011*. Consultado em

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/304719/details/maximized>

12. CURRICULUM VITAE



Curriculum vitae



INFORMAÇÃO PESSOAL

Nicole Lopes Soares



Avenida Doutor Francisco Sá Carneiro Lote 9-399_2415-376 Leiria (Portugal)

914584838

niculesoares30@gmail.com

Nicole Soares

Sexo Feminino | Data de nascimento: 30/07/1992 | Nacionalidade Portuguesa, Sul-africana

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

15 Abr 17–18 Jul 18

Assistente de Loja

Calzedonia, Lisboa (Portugal)

Nov 17–Fev 18

Estagiária

MPSR accounting, Lisboa (Portugal)

- Gestão comercial;

- Execução fiscal;

Mar 15–Jun 15

Vice-Presidente

Núcleo de Estudantes da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra (Portugal)

Jun 14–Mar 15

Coordenadora do Gabinete de Apoio ao Estudante

Núcleo de Estudantes da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra (Portugal)

Responsável por esclarecer os estudantes acerca das bolsas de estudo e de questões pedagógicas.

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

Set 17–Presente

Mestrado em Políticas Públicas

ISCTE-IUL, Lisboa (Portugal)

Estágio Curricular;

Dissertação;

Out 16–Jun 17

Pós-Graduação em Políticas Públicas

ISCTE-IUL, Lisboa (Portugal)

Marketing Político; Análise de Políticas Públicas; Estado, Economia e Políticas Públicas; Gestão das Políticas Públicas; Planeamento de Políticas Públicas.

Set 12–Jul 16

Relações Internacionais

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra (Portugal)

Direito Internacional; Economia Política Internacional; Ciência Política; Geopolítica e Geoestratégia; Sistema político da União Europeia; Marketing.

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna: português

Línguas estrangeiras:

inglês

COMPREENDER		FALAR		ESCREVER
Compreensão oral	Leitura	Interação oral	Produção oral	
B2	B1	C1	C1	B2

Níveis: A1 e A2: Utilizador básico - B1 e B2: Utilizador independente - C1 e C2: Utilizador avançado
Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas

Competências de comunicação:

Facilidade de comunicação, espírito de equipe. Aquisição dessas habilidades, integrando a associação estudantil e trabalhando em tempo parcial.

Competências de organização:

Sentido de organização, capacidade de liderança. Aquisição dessas habilidades, integrando a associação estudantil e trabalhando em tempo parcial

Competências digitais:

AUTOAVALIAÇÃO				
Processamento de informação	Comunicação	Criação de conteúdos	Segurança	Resolução de problemas
Utilizador independente	Utilizador básico	Utilizador independente	Utilizador básico	Utilizador básico

Competências digitais - Grelha de auto-avaliação

Microsoft Office; Redes Sociais

Carta de Conclusão:

B