



Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**O PAPEL DO PARLAMENTO NA POLÍTICA FISCAL: CONDIÇÕES DE
PUBLICIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Hugo Mendes

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

Orientadora:

Professora Maria de Lurdes Rodrigues, Professora Associada (com Agregação)

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2019

RESUMO

Este trabalho debruça-se sobre o modo como as regras institucionais influenciam a formulação da política fiscal no espaço de intersecção que é o parlamento, a quem o princípio da legalidade fiscal confere um poder de veto, de influência e de iniciativa superior ao existente noutros domínios de políticas públicas.

São analisados dois domínios da política fiscal. O primeiro incide sobre as condições institucionais em que decorre o *processo* de deliberação parlamentar. Embora o princípio da legalidade fiscal confira ao debate e à deliberação parlamentar nesta área uma elevada visibilidade pública, as regras dos processos legislativos convencional e orçamental são diferentes, e isso tem consequências na dinâmica legislativa e na possibilidade de cumprimento do princípio da publicidade. O outro domínio de análise incide sobre o *resultado* da decisão política. No quadro da história da política fiscal na era democrática, mapeamos a dinâmica legislativa entre 1992 e 2017, contabilizando todas as alterações legislativas realizadas neste período. A análise permite encontrar padrões ao longo do tempo e avaliar a centralidade do processo legislativo orçamental na deliberação parlamentar.

A hipótese geral deste trabalho é a seguinte: o facto de a grande maioria de alterações na política fiscal se concentrar no processo legislativo orçamental dá incentivos que os governos podem usar de forma estratégica para facilitar mudanças nas leis fiscais, usando um contexto deliberativo que coloca obstáculos ao debate parlamentar e ao cumprimento do princípio da publicidade.

Palavras-chave: política fiscal; princípio da legalidade fiscal; princípio da publicidade; constituição fiscal; ponto de veto; parlamento; mudança legislativa; definição da agenda.

ABSTRACT

This work focuses on the way institutional rules influence tax policy's design in the parliament, a point of intersection which, under the principle of tax legality, has a higher power to veto, shape and initiate policy when compared to other areas of public policy.

Two domains of tax policy are studied. The first deals with the institutional conditions in which the *process* of parliamentary deliberation takes place. While the principle of tax legality gives high public visibility to the parliamentary debate and deliberation in the tax policy, there are differences between the rules of regular and budgetary legislative processes, and these differences have consequences for the legislative dynamic and the fulfillment of the principle of publicity.

The other domain studied deals with the *outcome* of policy-making. In the context of the history of tax policy in the Portugal's democratic era, we map the legislative dynamic between 1992 and 2017, measuring all the legislative changes made during this period. The analysis finds patterns over time and assesses the centrality of the budgetary legislative process in the parliamentary deliberation.

This work's main hypothesis is the following: the fact that the large majority of changes in tax policy are concentrated in the budgetary legislative process gives incentives that governments may use strategically to produce changes in tax laws, benefiting from a deliberative context which raises obstacles to parliamentary debate and to fulfilment of the principle of publicity.

Key words: tax policy; principle of tax legality; principle of publicity; tax constitution; veto point; parliament; legislative change; agenda-setting.

ÍNDICE

RESUMO.....	3
ÍNDICE.....	5
ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS.....	7
GLOSÁRIO DE SIGLAS.....	8
INTRODUÇÃO.....	9
1. A POLÍTICA FISCAL E A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
2. OBJETO DESTE TRABALHO.....	11
 I – ENQUADRAMENTO.....	15
1. O NEO-INSTITUCIONALISMO RACIONAL.....	15
2. A CONSTITUIÇÃO FISCAL.....	16
2.1. O ORÇAMENTO DO ESTADO E A POLÍTICA FISCAL.....	19
3. A TEORIA DOS ATORES DE VETO.....	22
3.1. A LÓGICA FUNDAMENTAL DA TEORIA DOS ATORES DE VETO.....	22
3.2. ATORES DE VETO INSTITUCIONAIS E PARTIDÁRIOS EM REGIMES PARLAMENTARES.....	23
3.3. PODER DE VETO, PODER DE INFLUÊNCIA, PODER DE INICIATIVA.....	27
3.4. OBSTÁCULOS FÁCTICOS AO EXERCÍCIO DO PODER LEGISLATIVO PELO PARLAMENTO.....	29
3.5. PORTUGAL: REGIME PARLAMENTAR UNICAMERAL COM POUCOS PONTOS DE VETO.....	30
3.5.1. Atores de veto institucionais: um Parlamento com poderes relevantes <i>de jure</i>	30
3.5.2....E poderes limitados <i>de facto</i>	33
3.5.3 Atores de veto partidários: onde reside o efetivo poder dos Governos.....	34
3.6. PARA ALÉM DA FUNÇÃO LEGISLATIVA: OUTRAS FUNÇÕES DOS PARLAMENTOS.....	36
3.6.1. A função de fiscalização e controlo político do Governo.....	36
3.6.2. A função de representação e de ligação entre o Governo e os cidadãos.....	37
4. O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	38
4.1. PUBLICIDADE, LEGITIMAÇÃO E QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
4.2. A DUPLA DIMENSÃO DO PRINCÍPIO DE PUBLICIDADE.....	44
4.3. DOIS OBSTÁCULOS INSTITUCIONAIS À PUBLICIDADE	45
4.4. PROCESSOS LEGISLATIVOS DENTRO E FORA DO ORÇAMENTO DE ESTADO.....	48
5. RESUMO DO ARGUMENTO E HIPÓTESES.....	52
6. DADOS E METODOLOGIA.....	54
 II – ANÁLISE HISTÓRICA E EMPÍRICA.....	55
7. A EVOLUÇÃO RECENTE DO SISTEMA FISCAL EM PORTUGAL.....	55
7.1. BREVE RESENHA DOS MOMENTOS DE REFORMA FISCAL DO PERÍODO DEMOCRÁTICO.....	55

7.1.1. Primeiro momento: a reforma fiscal de 1986/1989.....	55
7.1.2. Segundo momento: a reforma fiscal de 1998-2001.....	57
7.1.3. Terceiro momento: o impacto do PAEF entre 2012 e 2015.....	58
8. DISCUSSÃO.....	61
8.1. Progressiva marginalização do parlamento?.....	61
8.2. Maior capacidade de mudança dos governos de maioria absoluta?.....	63
8.3. Orçamento de Estado como instrumento essencial da política fiscal?.....	66
CONCLUSÃO.....	71
BIBLIOGRAFIA.....	75

ÍNDICE DE FIGURAS E QUADROS

FIGURAS

Figura 3.1: As diferenças entre os instrumentos legislativos escolhidos pelo governo.....	26
Figura 3.2: Os poderes do parlamento face ao governo.....	28
Figura 5.1.: Resumo do argumento.....	52
Figura 7.1.: Número de alterações à legislação fiscal entre 1992 e 2017.....	56
Figura 8.1.: Número de alterações fiscais via lei e decreto-lei (1992-2017).....	62
Figura 8.2.: Número de alterações fiscais efetuadas no OE e fora do OE (1992-2017).....	66
Figura 8.3.: Número de autorizações legislativas sobre questões fiscais (1992-2017).....	66
Figura 8.4.: Percentagem das leis fiscais em todas as leis aprovadas numa sessão legislativa (1992-2017).....	67
Figura 8.5.: Percentagem de artigos e de páginas em Diário da República dos capítulos fiscais do OE sobre o total de artigos e páginas do OE (1992-2017).....	68
Figura 8.6.: Número de artigos relativos a alterações fiscais e a alterações não-fiscais na lei do OE (1992-2017).....	69
Figura 8.7.: Número de páginas em Diário da República relativos a alterações fiscais e a alterações não-fiscais nos Orçamentos de Estado (1992-2017).....	69

QUADROS

Quadro 4.1.: As duas dimensões do princípio da publicidade.....	45
Quadro 4.2.: Calendário do Orçamento de Estado, desde o momento em que entra no Parlamento.....	49
Quadro 5.1.: Diferenças entre os processos legislativos orçamental e convencional.....	50
Quadro 7.1.: Os três momentos de reforma fiscal entre as décadas de 1980 e de 2010.....	59
Quadro 8.1.: Instrumento legislativo escolhido para criar ou reformas códigos fiscais.....	62
Quadro 8.2.: Número de alterações fiscais em função da configuração governativa.....	63
Quadro 8.3.: Configuração governativa em que se criaram ou reformaram códigos fiscais.....	64
Quadro 8.4.: Tipo de processo legislativo usado para criar ou reformar códigos fiscais.....	67

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AR: Assembleia da República

CFP: Conselho de Finanças Públicas

CRP: Constituição da República Portuguesa

FMI: Fundo Monetário Internacional

LEO: Lei de Enquadramento Orçamental

OE: Orçamento do Estado

OER: Orçamento do Estado Retificativo

PAEF: Programa de Ajustamento Económico e Financeiro

RAR: Regimento da Assembleia da República

RCM: Resolução do Conselho de Ministros

UE: União Europeia

UTAO: Unidade Técnica de Apoio Orçamental

INTRODUÇÃO

1. A POLÍTICA FISCAL E A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo da organização e do financiamento do Estado esteve na origem, na primeira metade do século XVIII na Alemanha, das ciências cameraais, uma amálgama de conhecimentos de economia, estatística, direito e administração pública. Este campo evoluiu no século XIX para formar as *Staatswissenschaften*, que, a par do direito e a economia, reuniam o trabalho de disciplinas que são hoje a sociologia, a história ou a ciência política. Porém, com a progressiva especialização disciplinar das diferentes ciências sociais no final do século XIX, em particular nos ramos da economia e do direito, abriu-se um vazio entre a análise económica e a jurídica no estudo do funcionamento e financiamento do Estado – e apesar do cunho do termo *Finanzsoziologie*¹ na segunda década de século XX por Rudolf Goldscheid, e do seu debate com Joseph Schumpeter, o programa de investigação de uma sociologia financeira nunca arrancou². Como consequência, o estudo da despesa e, sobretudo, da receita pública transformou-se, com o passar das décadas, num monopólio dividido entre o direito orçamental e fiscal e a economia das finanças públicas, sem que o vazio aberto há quase um século tenha sido fechado³.

No campo da análise das políticas públicas, a situação não é muito diferente, com o domínio das finanças públicas a ser dominado por juristas e economistas. Apesar de um autor como Wildavsky ter trabalhado várias décadas sobre o processo orçamental (1962, 1986, 1997, 2001), o estudo da política fiscal não produziu nenhum legado duradouro; se olharmos para as mais importantes teorias da literatura, os exemplos sobre temas fiscais primam pela ausência⁴.

Este diagnóstico encerra perplexidades, tendo em conta que a política fiscal é central para o estudo do (a) Estado, da (b) democracia, e das (c) políticas públicas.

(a) Desde Weber, um Estado é definido pelo monopólio exclusivo do uso legítimo da violência física. Esta definição, porém, é incompleta, na medida em que o Estado é também a entidade que detém o *monopólio exclusivo do uso legítimo da extração de recursos* aos seus cidadãos, fruto dos esforços dos governantes para, ao longo de séculos, “*se desligarem dos mecanismos de dependência e servidão do regime feudal*”. Nesse sentido, “*a história da tributação é a história da lenta construção dos Estados modernos*” (Ardant, citado por Levi (1988:95)).

¹ Traduzido para inglês como *fiscal sociology*. A tradução portuguesa será sociologia financeira, de que a sociologia fiscal é uma parte.

² Ver, entre outros, Soares e Marques (2013), Backhaus (2004) e Musgrave (1992).

³ Apesar de alguns esforços recentes, como os reunidos em Martin, Mehrotra e Prasad, (2009).

⁴ Ver, por exemplo, Sabatier (2007).

No contexto do desenvolvimento do sistema capitalista, da economia de mercado e dos sistemas democráticos, em que o Estado patrimonial (que detém um extenso conjunto de bens públicos a partir dos quais obtém receitas patrimoniais significativas) deu lugar ao Estado fiscal (que se financia tributando uma parte da riqueza produzida por agentes económicos privados) o impacto da fiscalidade é enorme: por um lado, ela representa provavelmente a *“mais profunda intervenção dos governos na vida privada”* dos seus cidadãos (Tilly, 2009a:xiii); por outro, o público-alvo da política fiscal estende-se a quase toda a sociedade, dado que, *“apesar da fragmentação das sociedades modernas numa miríade de subculturas, papéis e grupos de status, pagar impostos é uma daquelas coisas que todos têm de fazer, sejam eles consumidores, proprietários, assalariados ou investidores”* (Martin, Mehrotra e Prasad, 2009:3) ⁵.

(b) Ao longo da Idade Média, os reis foram obrigados a (ab)usar (d)a tributação sobre os seus súbditos para financiar guerras. Este processo levou à centralização da capacidade tributária e esteve por detrás de inúmeras revoltas e revoluções. Foi então, que, sob o lema mais tarde popularizado na Revolução Americana de *no taxation without representation*, as cortes deixaram de se reunir de forma irregular para se transformarem em efetivos parlamentos, cuja institucionalização contribuiu para limitar a capacidade tributária dos reis, reduzir a instabilidade gerada pela extração arbitrária de recursos, incentivar o investimento privado, e atribuir representação política a súbditos, entretanto transformados em cidadãos (Tilly, 2009b). Ainda hoje o princípio da legalidade fiscal é um princípio estruturante das constituições democráticas, ao garantir que o essencial da política fiscal é autorizado pelo parlamento e publicamente consentida pelos representantes do povo: toda a tributação é autotributação (Nabais, 2014:142).

A política fiscal é ainda central hoje na disputa política democrática, e até mais central do que no passado. Assim, até aos anos 1970, os partidos de esquerda e os de direita defendiam na maioria dos países programas macroeconómicos diferentes, com os primeiros a privilegiar o emprego (mesmo que à custa de uma taxa de inflação mais alta), e os segundos a preferirem inflação baixa (mesmo que à custa de desemprego mais elevado). Apesar de hoje quase já não existirem diferenças nos programas macroeconómicos entre os partidos - a globalização económica e a externalização de certos poderes dos governos para entidades independentes (como os bancos centrais) retiraram margem de manobra aos executivos nacionais -, as diferenças entre os partidos

⁵ Os impostos são *“uma instituição onnipresente na vida dos cidadãos, não havendo qualquer outro domínio do ordenamento jurídico com o qual nos encontremos tantas vezes como com o direito fiscal. Na verdade, em nenhum outro segmento do universo jurídico estabelecemos com o Estado uma relação tão duradoura, que em rigor nos acompanha desde o nascimento até à morte, e tão diversificada, já que afeta praticamente todos os aspetos da nossa vida”* (Nabais, 2014:36).

estão hoje em larga medida limitadas às opções políticas de *tax and spend*: como e quem tributar, e como e com quem gastar a receita recolhida (Bartels, 2008).

(c) Até ao século XIX, com a afirmação do Estado liberal nos países europeus, a política fiscal - enquanto meio de extração regular de recursos privados - foi uma das três áreas de política pública que, até ao século XIX, os Estados conduziram de forma sistemática, a par das políticas de defesa e de segurança. Existia, porém, uma especificidade importante: a política fiscal era uma espécie de política pública matriz, que existe para que todas as outras possam existir, “*proporcionando-lhe os meios financeiros que suportam tanto a sua existência como o seu funcionamento*” (Nabais, 2014:37). Os impostos cuja arrecadação a política fiscal disciplinava financiavam tanto as políticas públicas que constituíam o Estado mínimo garante dos direitos negativos, como aquelas, de cariz intervencionista, que contribuíram para a construção dos Estados-nação: as políticas de comunicação, de transportes, de educação e cultura, no século XIX, e as políticas sociais, no século XX (Hassentuel, 2011: cap.1).

A partir das últimas décadas do século XX, porém, a política fiscal passou a ter uma dimensão claramente ativa - ou seja, *extrafiscal* (porque a política *fiscal* propriamente dita visa só a arrecadação de receitas para o financiamento do Estado). Dado que, com o recuo do Estado patrimonial e a afirmação do Estado fiscal, a intervenção pública em muitas áreas deixou de ser feita pela produção de bens e serviços e foi substituída pela criação de condições para que o setor privado invista, os estímulos de cariz fiscal passaram a ter um papel estruturante no incentivo à atividade económica. Naquele que Steinmo chama de “*sistema fiscal intervencionista*” (2010:149), “[j]á não nos chega...que a política fiscal seja justa, promova a competitividade e o crescimento económico e, claro, financie gastos públicos de elevada dimensão. Quer-se também que a política fiscal seja amiga do ambiente, incentive os mercados financeiros, que promova a poupança, que contribua para a preservação do património cultural, que apoie a criação artística e que até contribua para o crescimento da natalidade” (Santos, 2005:63).

Resumindo, a política fiscal é um domínio central da vida do capitalismo democrático, e são muitas as razões pelos quais a sua análise deve merecer outra atenção por parte do estudo das políticas públicas, quebrando o monopólio de análise conquistado pelo direito e pela economia⁶.

⁶ Para diferentes olhares sobre a fiscalidade a partir de várias ciências sociais, ver Santos e Lopes (2013).

2. OBJETO DESTE TRABALHO

Inscrevendo-se na linha de estudos que Leroy apelida de *sociologia da decisão financeira pública* (2013), este trabalho debruça-se sobre o modo como as regras institucionais, tanto de cariz constitucional como infraconstitucional, influenciam a formulação da política fiscal no espaço de intersecção institucional que é o parlamento. Analisaremos dois domínios da política fiscal, uma que diz respeito à fase final do (a) *processo* político de construção das medidas legislativas nesta área, o momento da deliberação parlamentar; e uma outra dimensão que remete para o (b) *resultado* dessa deliberação, e que incide sobre o fluxo e o volume de alterações a que as leis fiscais são submetidas ao longo do tempo.

(a) Em análise estarão as condições institucionais de deliberação parlamentar⁷ da política fiscal. O princípio de que os impostos não podem ser criados ou alterados sem autorização parlamentar – o princípio da legalidade fiscal – confere ao parlamento um poder de veto, de influência e de iniciativa superior ao existente noutras áreas de políticas públicas, onde a autonomia do governo via decreto-lei é mais extensa. O princípio da legalidade confere à política fiscal uma visibilidade particular, que decorre do contexto de deliberação parlamentar – espaço de discussão, de argumentação e de exercício do contraditório – e que permite o cumprimento do que chamamos princípio da publicidade. No entanto, as regras do processo legislativo parlamentar variam, existindo contextos de deliberação que colocam mais obstáculos ao exercício da publicidade do que outros. Concretamente, pretende analisar-se as consequências de as alterações fiscais resultarem do processo legislativo convencional ou do processo legislativo orçamental.

(b) No domínio de *resultado*, e no quadro de uma curta história da política fiscal em Portugal na era democrática, analisamos a dinâmica legislativa entre 1992 e 2017, contabilizando todas as alterações realizadas neste período – tenham elas sido efetuadas através decreto-lei ou de lei parlamentar, e, dentro destas, as que resultam do processo legislativo orçamental ou convencional. Se há questão que merece críticas sucessivas da comunidade de académicos e de profissionais da área ao poder político é a instabilidade a que está sujeita a legislação fiscal, alegadamente alvo de sistemáticas alterações sem critério aparente, geradoras de opacidade e de insegurança jurídica⁸.

⁷ Ao longo deste trabalho, falaremos de ‘parlamento’ e não de ‘assembleia’, que é uma entidade mais ampla, e que pode dizer respeito tanto a parlamentos – entidades próprias dos regimes parlamentares, onde a ligação entre o poder executivo e o legislativo é mais intrincada – como os congressos – que encontramos em regimes presidencialistas, onde é maior a autonomia do poder legislativo face ao executivo. Em relação a Portugal, falaremos de ‘parlamento’ e de ‘Assembleia da República’ de forma intercambiável.

⁸ Máximo dos Santos escrevia há uma década e meia: “*A excessiva instabilidade da legislação fiscal constitui [um] importante factor adverso à criação de um ambiente económico competitivo*”, e se é certo que “*o mundo atual é muito diferente e está em permanente mutação*”, o que “*impressiona negativamente é que as*

Embora consensual, esta opinião resulta mais de intuições pessoais do que de análises empíricas rigorosas, que aqui procuraremos levar a cabo. A análise permitirá ainda encontrar padrões ao longo de tempo e avaliar a centralidade do processo legislativo orçamental na política fiscal.

A discussão realizada em (a) e a pesquisa empírica concretizada em (b) não são exercícios independentes. Pelo contrário, a hipótese geral que estrutura o argumento deste trabalho assenta na ideia de que o contexto em que decorre o processo de deliberação parlamentar influencia a dinâmica da produção legislativa fiscal. Mais concretamente, pretende avaliar-se *se o facto de a grande maioria de alterações na política fiscal se concentrar no processo legislativo orçamental – que tem regras que colocam obstáculos particulares ao debate parlamentar - confere incentivos institucionais que os governos podem usar de forma estratégica para mais facilmente multiplicar as mudanças nas leis fiscais.*

mudanças surgem muitas vezes sem que se perceba porquê, sem que se conheça a avaliação da aplicação das normas alteradas, sem que se explique a real necessidade da mudança” (Santos, 2005:66). Mais recentemente, Cabral e Martins escreviam: *“O sistema fiscal português, baseado ainda hoje na reforma fiscal levada a cabo em 1989, foi-se tornando, em virtude de sucessivas alterações introduzidas na legislação fiscal, num sistema confuso e sincrético, gerador de instabilidade e imprevisibilidade”,* com impactos negativos na *“atividade económica, investimento e ambiente de negócios”* (2014:169).

I – ENQUADRAMENTO

1. O NEO-INSTITUCIONALISMO RACIONAL

Ostrom (2007) estabelece uma distinção entre os quadros analíticos, as teorias e os modelos. Os quadros analíticos identificam variáveis importantes e relações entre elas a um nível genérico; as teorias usam as variáveis identificadas nos quadros analíticos, estabelecem relações mais detalhadas entre elas, e fazem previsões sobre efeitos prováveis; e os modelos testam partes das teorias avançando assunções sobre variáveis e parâmetros, controlando os seus efeitos. Porque este trabalho analisa os efeitos induzidos pelas regras institucionais no comportamento dos atores, este trabalho usa o quadro analítico do neo-institucionalismo racional⁹. Para tal, precisamos definir o que se entende por (1) instituições e por (2) racionalidade.

(1) Instituições políticas são regras formais que, uma vez definidas e dotadas de exterioridade face aos atores, induzem a consolidação de normas informais, levam à estabilização de expectativas e a incentivam a ação estratégica de atores individuais e coletivos, tanto negativamente (exercendo constrangimentos) como positivamente (abrindo oportunidades que podem ser exploradas). Isto significa que a forma como as regras institucionais estão definidas tem consequências na ação individual e coletiva, moldando preferências, orientando comportamentos, influenciando estratégias e impondo uma estrutura de incentivos e custos.

(2) Os atores individuais e coletivos têm interesses devem ser vistos metodologicamente como racionais. No entanto, na medida em que eles nunca têm na sua posse toda a informação, que o processo de interação com outros atores é dinâmico, e que os atores coletivos não são unificados nem têm interesses totalmente fechados, a sua racionalidade é, como a aceite na literatura, *limitada*. Ao mesmo tempo, não é expectável que ela seja limitada do mesmo modo para todos os atores, independentemente da sua localização na arquitetura institucional. Por exemplo, é natural esperar que um governo, por ser o ator coletivo mais pequeno, coeso e com mais informação e poder, tenha capacidade para agir de forma mais estratégica do que um grupo parlamentar (que pode ser coeso, mas não tem o mesmo grau de informação) ou do que um parlamento (que, pela dimensão e pelas divisões entre grupos parlamentares, terá mais problemas de coordenação). Este ponto é fundamental, porque a capacidade de um governo usar o processo orçamental no parlamento de forma estratégica para conduzir a política fiscal é estruturante do nosso argumento.

⁹ Sobre o neo-institucionalismo racional e a sua distinção das suas outras correntes neo-institucionalistas, o neo-institucionalismo histórico e neo-institucionalismo sociológico, ver Steinmo (2004).

Tendo em conta a hierarquia entre quadros analíticos e teorias, as teorias que vamos mobilizar neste trabalho – a teoria dos atores de veto de Tsebelis e a teoria do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones – aceitam ou são compatíveis com a definição de instituições e de racionalidade acima avançadas. Abordá-las-emos nos capítulos 3 e 7, respetivamente.

2. A CONSTITUIÇÃO FISCAL

A instituição primeira de um país é a sua constituição, que codifica as regras fundamentais da vida política, social e económica. Na sua versão liberal, uma constituição garante o primado dos direitos individuais dos cidadãos - protegendo-os da possível dominação exercida pelos poderes executivo e legislativo - e assegura a separação de poderes, garantia de equilíbrio que estrutura o modelo democrático de organização do poder político. Na sua versão social, ela define as obrigações do Estado e os direitos sociais e económicos dos cidadãos.

Integrando, a par da constituição financeira, a constituição económica (Gouveia, 2013:§21), a constituição fiscal é o “*conjunto de princípios jurídico-constitucionais disciplinadores, ao mais elevado nível, quer de quem, de como e de quando pode tributar, quer do que...e do quanto tributar, estabelecendo assim toda uma teia de limites à tributação*” (Nabais, 2014:133)¹⁰, sendo composta por princípios¹¹ no plano *formal* e no plano *material*. No primeiro, há três fundamentais: os princípios da *legalidade fiscal*; da *segurança jurídica* (expressão da ideia de Estado de direito de democrático e, na dimensão fiscal, concretizado no princípio da não retroatividade dos impostos¹²); e da *proibição do referendo fiscal*¹³.

No plano *material*, temos o princípio da *igualdade fiscal*, expressão concreta do princípio mais vasto do princípio da igualdade, seja no seu sentido formal (igualdade perante a lei), seja no material, concretizado no princípio da capacidade contributiva, segundo o qual os cidadãos devem contribuir para financiar o Estado em função da sua capacidade económica; o princípio da *consideração social da família*, que evita que os cidadãos paguem mais impostos pelo facto de constituírem família; e o princípio do *Estado social*, que atribui ao Estado o papel de promoção da

¹⁰ Numa definição mais simples, constituição fiscal é para Levi o conjunto de “*regras e de procedimentos de uma entidade política para extrair e colectar rendimento*” (1988:49).

¹¹ Estes princípios aqui elencados variam ligeiramente no destaque dado por diferentes autores de obras sobre direito fiscal, entre Nabais (2014), Vasques (2012), Sanches (2007), Dourado (2015), Teixeira (2010), Catarino (2012) e Pereira (2014). Os princípios escolhidos visam representar uma visão consensual.

¹² Princípio previsto (desde a revisão constitucional de 1997) no n.º 3 do art.103.º da CRP: “*Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza reactiva ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei*”.

¹³ De acordo com a alínea b) do n.º 4 do art.115.º da CRP.

igualdade social entre os cidadãos através da uma “*repartição justa dos rendimentos e da riqueza*”, justificando a existência de um imposto progressivo sobre o rendimento¹⁴.

Para este trabalho, o mais relevante é o primeiro dos princípios formais, o mais antigo e que assumiu uma função essencial na passagem do Estado absolutista para o Estado liberal: o princípio da legalidade fiscal, assente na exigência de “*que as leis do imposto sejam votadas pelo parlamento democraticamente eleito e que essas leis fixem os elementos essenciais dos impostos com a densidade bastante para garantir a segurança dos contribuintes*” (Vasques, 2011:278).

O princípio da legalidade fiscal é composto por dois subprincípios, os da reserva relativa da lei *formal* e *material*. Encontramo-los inscritos no n.º 2 do art.103.º da CRP, relativo ao sistema fiscal: “*Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes*”. Enquanto a dimensão formal da reserva de lei obriga a que haja uma intervenção da lei parlamentar, a dimensão material¹⁵ implica que a lei discipline os elementos fundamentais do imposto: a incidência real (material, temporal, quantitativa e espacial) e pessoal (quem são os sujeitos ativo e passivo), a estrutura e as taxas definidas, os benefícios fiscais concedidos e as garantias dos contribuintes. Como afirma Vasques (2011:129):

A Constituição da República Portuguesa integra a criação de impostos e a disciplina do sistema fiscal na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, subordinando a intervenção legislativa do Governo nestas matérias a autorização parlamentar. O legislador constituinte parece ter querido deste modo privilegiar o Parlamento sobre o Governo na distribuição do poder legislativo em matéria de impostos, sem dúvida porque é no Parlamento que tomam assento os representantes diretos dos contribuintes: *no taxation without representation*.

Em comparação com outras áreas de política pública, as regras constitucionais implicam, no caso da política fiscal, um maior controle do poder executivo pelo poder legislativo e uma maior visibilidade do processo de decisão¹⁶. O facto de todas as iniciativas terem de passar pelo

¹⁴ Ver o n.º 1 do art. 103.º e a alínea b) do art.81.º da CRP.

¹⁵ O princípio de reserva de lei material é também conhecido por princípio da *tipicidade fechada*, que determina que os elementos essenciais dos impostos sejam rigorosamente densificados pela lei, de forma a garantir clareza, previsibilidade e segurança aos contribuintes. Visa impedir que as leis fiscais que saem do parlamento sejam constituídas por fórmulas vagas ou conceitos indeterminados quem deixem margem à interpretação discricionária por parte da administração.

¹⁶ Note-se que existe uma distinção, constitucionalmente suportada, entre normas estruturantes do sistema fiscal que dizem respeito à *decisão* sobre a repartição dos encargos tributários – normas que criam impostos, fixam as taxas, definem as isenções e atribuem garantias -, e um outro grupo de normas de *execução*, como as relativas à liquidação e à cobrança dos impostos. Só as normas de decisão estão sujeitas ao princípio da legalidade; as normas de execução podem estar previstas em lei ordinária. Porém, as fronteiras entre os dois domínios nem sempre são fáceis de determinar.

parlamento confere transparência, abertura, informação e discussão ao processo legislativo¹⁷. Existe, como assinala Sanches (2007:120),

uma relação entre a legalidade fiscal e a necessidade de clareza da lei e do sistema fiscal. É precisamente com a exigência de um processo de criação legislativa de natureza parlamentar, com as consequentes abertura, visibilidade e rigidez que o caracterizam, que se procura obter aqueles objetivos. Estas características garantem quer o controlo pela opinião pública, quer a maior estabilidade da lei fiscal, na medida em que a decisão não pode ser feita por mera decisão do Executivo. O princípio de que o controlo deve ser exercido pelo Parlamento tem de ser usado como um limite para a complexidade admissível na lei fiscal. Aqui, do que se trata é do controlo do Parlamento pelos eleitores. Uma lei fiscal demasiado complicada, acessível apenas a especialistas, tende a exonerar o Parlamento desta responsabilidade, falseando os mecanismos de controlo.

No entanto, a reserva de lei parlamentar é *relativa*, ou seja, ela pode ser delegada pelo parlamento no governo. É esse o sentido da alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP (Reserva relativa de competência legislativa), cuja leitura deve ser coordenada com o artigo 103.º: “*1. É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo: (...) i) Criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas*”. Assim, apesar da preeminência da lei emanada pelo parlamento na criação ou alteração da legislação fiscal, a sua primazia não é *absoluta*: o governo não está excluído de conduzir o processo legislativo, podendo fazê-lo através de um decreto-lei¹⁸, desde que autorizado pelo parlamento, que lhe concede esse direito através da figura da *autorização legislativa*¹⁹.

As autorizações legislativas não são, porém, um ‘cheque em branco’ dado ao executivo e têm uma determinação mínima: segundo o n.º2 do art.103.º da CRP, a proposta de autorização legislativa enviada ao parlamento tem de explicitar a incidência²⁰, as taxas²¹, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes. Sem a explicitação destes elementos, o parlamento não pode

¹⁷ Questões que mais à frente desenvolveremos na discussão sobre o princípio da publicidade.

¹⁸ Lei e decreto-lei, a par dos decretos legislativos regionais, são os atos normativos com “*igual valor*” previstos no art.112.º da CRP. Na linguagem própria da literatura (Lascoumes e Le Galès, 2004), podemos dizer que são *instrumentos* distintos que o governo pode usar para concretizar a sua agenda.

¹⁹ A figura da autorização legislativa merece a atenção dos números 2 a 5 do art.165.º da CRP.

²⁰ Ou seja, quem deve pagar o imposto (a incidência *subjativa*), sobre que matéria o imposto incidirá (a incidência *objetiva*), o âmbito territorial em que o imposto será aplicada (incidência *territorial*) e o momento em que se torna exigível ou se gera a obrigação de pagar o tributo (incidência *temporal*).

²¹ É ainda conforme com a lei constitucional que, em alguns casos, o parlamento não fixe a taxa em concreto mas se limite a fixar um intervalo dentro do qual o governo, as regiões ou as autarquias possam, num momento posterior e através de instrumento legislativo próprio (decreto-lei ou portaria), definir o valor da taxa, como acontece com o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos.

autorizar o governo a criar ou alterar impostos. Só depois de o parlamento delegar no executivo a capacidade legislativa para densificar, em decreto-lei, os quatro elementos supramencionados, pode o governo “disciplinar os restantes aspetos da relação jurídica de imposto, nomeadamente os relacionados com a respetiva liquidação e cobrança” (Pereira, 2014:200).

Ora, a possibilidade de o parlamento delegar no executivo uma parte importante do processo legislativo levanta questões importantes, dado que o papel do parlamento será mais limitado e o governo conduzirá grande parte do processo. Tendo em conta que os executivos “tipicamente conduzem os seus trabalhos em segredo”, “reúnem atrás de portas fechadas”, e não “mantêm registos das suas deliberações” (King, 1975:1974) - aquilo a que Tsebelis *et al.* (2001) chamam de “política invisível” -, a decisão de legislar por decreto-lei tem consequências relevantes, como nota Vasques (2011:139):

O recurso à lei de autorização ou a proposta de lei apresenta para o Governo vantagens e desvantagens relativas. Assim, a aprovação de medidas fiscais através da Assembleia da República, mediante proposta do Governo, tem para este a vantagem de coresponsabilizar o Parlamento, reforçando a sua legitimação política e aceitação pública, ao passo que a aprovação mediante autorização legislativa tem para o Governo a vantagem de lhe permitir controlar o produto final através do decreto-lei autorizado.

‘Legitimação política’ e ‘aceitação pública’ são as ideias-chave. Embora o princípio de reserva relativa de lei imponha uma centralidade particular ao Parlamento – a “função garantista da reserva de lei exige a discussão, desacordo e consentimento parlamentares em plenário”, (Dourado, 2015:cap.V) -, se o governo, devidamente autorizado, chamar a si a criação de impostos ou a produção de alterações fiscais via decreto-lei, isso acabará por reduzir a publicidade associada ao processo.

2.1. O ORÇAMENTO DO ESTADO E A POLÍTICA FISCAL

As preocupações garantistas com a produção da lei fiscal têm expressão na aprovação anual do OE, principal instrumento financeiro do governo e que merece atenção constitucional²² e infraconstitucional, na lei de valor reforçado²³ que é a LEO²⁴. Embora a iniciativa exclusiva da lei orçamental pertença ao governo²⁵, o OE é uma competência indelegável²⁶ do parlamento, e é uma

²² A CRP dedica três artigos ao OE: os arts. 105.º, 106.º e 107.º.

²³ Segundo o n.º 3 do art.112.º da CRP, “[t]êm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressupostos normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas”.

²⁴ A versão mais recente da lei é que resulta da lei n.º 37/2018, que é a segunda alteração à lei n.º 151/2015. Ver Sarmiento (2016).

²⁵ Como resulta dos arts. 105.º, 106.º, 161.º al. g), 197.º n.º1 da al. d) e 200.º da CRP.

²⁶ Ver arts. 106.º e 161.º alínea g) da CRP.

“previsão, normalmente anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos para as cobrir, incorporando a autorização concedida à administração financeira para cobrar as receitas e realizar as despesas limitando os poderes financeiros da administração em cada período orçamental” (Franco, 2015:336). A função do OE é dupla: de *previsão* de despesas e receitas e de *autorização* dada pelo parlamento ao governo para executar as primeiras e cobrar as segundas. A função de previsão divide-se numa dimensão contabilística e numa económico-financeira, e a de autorização numa dimensão jurídica e numa política:

- *contabilística*, enquanto exercício de previsão de despesas e receitas, de que resulta um saldo orçamental positivo ou negativo, e com tradução nos documentos relativos aos mapas e aos desenvolvimentos orçamentais;
- *económico-financeira*, pelo impacto que as decisões relativas à despesa e à receita pública tem no funcionamento da economia nacional, sendo o OE um instrumento fundamental de política económica e financeira do executivo;
- *jurídica*, na dado que corresponde a uma lei da República, dotada de força obrigatória que vincula a ação de órgãos do Estado, cidadãos e agentes económicos no ano em causa;
- *política*, dando expressão à separação de poderes entre os órgãos de soberania e ao consentimento dos cidadãos, anualmente renovado²⁷, concedido ao governo para fazer despesa e cobrar receita. Este último elemento de autorização política é particularmente importante em relação à política fiscal, enquanto expressão da ideia de democracia, do princípio de separação de poderes e da proteção dos cidadãos-contribuintes face a possíveis abusos do executivo, passíveis de violar o valor da propriedade privada.

Embora tal não esteja expresso na CRP nem na LEO, alguma doutrina defende que o OE deve reunir a esmagadora maioria das alterações fiscais num dado ano (Teixeira, 2010: cap.2):

Em Portugal, do ponto de vista estritamente material mas também formal, as alterações fiscais devem ser aprovadas pelo parlamento aquando da aprovação do orçamento (“Lei do Orçamento”). Os princípios e legislação de Finanças Públicas defendem, por motivos de arrecadação de receita pública, que quaisquer alterações fiscais devem ser contempladas nessa Lei e devem aplicar-se ao próximo ano financeiro. Por outras palavras, as alterações fiscais durante o ano financeiro devem ser excecionais, se não proibidas de todo.

Porém, esta ideia não é consensual. Por exemplo, Cabral e Martins discordam:

²⁷ Um princípio fundamental do OE é a sua anualidade, inscrito no art.106.º da CRP e no art.4.º da LEO. Nas palavras de Catarino (2012:254), a *“anualidade orçamental cumpre a finalidade do controlo popular, materializado no desejo confesso dos povos de realizar uma discussão sobre os fins da tributação e as prioridades a satisfazer com os recursos coletivos disponíveis”*.

uma grande parte do articulado da [lei do OE] - que é também a parte mais importante - é ocupada com alterações à legislação fiscal (v.g. atualização de escalões, definição de taxas, alteração de tetos para efeitos de deduções à coleta ou de outros benefícios fiscais, etc.) ou até por verdadeiras inovações nesta área (v.g. alterações estruturantes aos Códigos fiscais). E ainda assim, lendo o extenso rol de matérias constantes do n.º 1 do artigo 31.º, este universo não está lá. Desta forma, permite-se que a matéria seja regulada pela lei do OE (o elenco é, como vimos, exemplificativo), ao mesmo tempo que, evitando o exclusivismo orçamental...se permite que as alterações ou inovações na área fiscal possam ser fora do OE (idem:348-9, *itálico nosso*)

De todo o modo, porque o OE é um instrumento financeiro com uma lógica garantista - e *“cuja discussão e aprovação na Assembleia da República ainda é o ponto alto de cada ano legislativo”* (Catarino, 2012:239) -, diferentes motivos justificam a prática de concentrar as alterações à legislação fiscal na lei do OE:

- do ponto de vista da gestão das finanças públicas, a solução de concentrar todas as alterações fiscais no OE é racional, uma vez que, dado que o OE autoriza despesa prevista para o ano seguinte, este será também o momento para prever a receita que se estima vir a resultar da autorização para cobrar impostos pelo mesmo período, bem como para definir a distribuição dos encargos tributários e (eventuais) novas orientações para a política fiscal (Sanches, 2007:129). Este é o processo que melhor respeita o princípio da universalidade orçamental: na medida em que um OE engloba todas as despesas e receitas públicas, a sua elaboração, discussão e aprovação deve corresponder também ao momento em que as decisões que as fundamentam são tomadas.
- do ponto de vista da função de fiscalização do governo pelo parlamento, a concentração das alterações da lei fiscal no OE facilita esse trabalho, dado que, por um lado, confere previsibilidade à agenda e ao processo legislativo, e, por outro, reúne num só documento a autorização de despesas a fazer e de receitas a cobrar²⁸. Para usar a linguagem da economia, a concentração das alterações fiscais no OE reduz os custos de transação do processo legislativo.

Antes de prosseguir, importa deixar duas notas sobre a discussão em curso:

- em primeiro lugar, é de notar que se a concentração da produção legislativa fiscal no OE racionaliza e disciplina o processo legislativo, também existe a prática de concentrar no OE as autorizações legislativas pedidas pelo governo ao parlamento para o ano seguinte. Ou seja, o OE tende a agregar não apenas os instrumentos que garantem maior visibilidade e debate - as alterações

²⁸ É pelo facto de OE ser um instrumento garantista que as práticas de desorçamentação da despesa e de para-fiscalidade na receita (com o recurso ao financiamento público através de taxas, que não estão protegidas pela lei de reserva parlamentar) são tão negativas para o controlo político das ações do governo.

fiscais em forma de proposta de lei -, mas também os que garantem menos: as alterações fiscais em forma de autorização legislativa.

- em segundo lugar, note-se, que o art.169.º da CRP prevê que os decretos-lei autorizados podem ser alvo de apreciação parlamentar: um grupo parlamentar pode chamar ao parlamento um decreto-lei produzido ao abrigo de uma autorização parlamentar e propor alterá-lo, se considerar que este viola a autorização que foi dada. Um processo deste tipo recupera a publicidade que foi parcialmente retirada ao processo legislativo por via do uso do instrumento do decreto-lei.

3. A TEORIA DOS ATORES DE VETO

A teoria dos atores ou pontos de veto tem sido trabalhada nas últimas décadas por alguns autores (Hallerberg, 2010). Uma ideia fundamental reúne os vários trabalhos: a de que se o governo não tivesse de ultrapassar qualquer obstáculo institucional, poderia avançar na implementação do seu programa sem obstrução. No entanto, todos os sistemas democráticos, no quadro da separação de poderes, impõem ao executivo contrapoderes que o impede de agir como se estivesse num regime absolutista; se um governo pretender *“mudar de políticas...[então] um certo número de atores individuais ou coletivos tem de concordar com as mudanças propostas”* (Tsebelis, 2002:26). Estes travões institucionais tomam o nome são *atores de veto*.

Esta teoria é relevante para a questão da política fiscal por vários motivos: a ideia de que o parlamento constitui um ponto de veto corresponde à tradução analítica do princípio formal da legalidade fiscal que obriga a que um governo de passar pelo parlamento se quiser legislar no domínio fiscal; pode ajudar a compreender o porquê da dificuldade do parlamento, em certos contextos, em assumir o papel que lhe é atribuído pelos princípios constitucionais; e pode contribuir para perceber melhor a maior ou menor instabilidade legislativa na política fiscal.

3.1. A LÓGICA FUNDAMENTAL DA TEORIA DOS ATORES DE VETO

George Tsebelis²⁹ é o autor que mais tem desenvolvido trabalho nesta linha teórica, pelo que vamos, de forma resumida, seguir o seu fio analítico. Os atores de veto num sistema político são definidos pela arquitetura constitucional³⁰ e podem ser *institucionais* - como os parlamentos, o Presidente da República, os tribunais ou o banco central – ou *partidários*, como os partidos políticos³¹. A teoria postula que quanto maior o número de atores de veto institucionais num sistema

²⁹ Ver, entre outros, Tsebelis (1995, 2000, 2002, 2010) e Rasch e Tsebelis (2011).

³⁰ *“Se a constituição identifica atores coletivos ou individuais que precisam de concordar para alterar o status quo, então obviamente estes são atores de veto”* (Tsebelis, 2002:152)

³¹ Estes atores de veto são atores formais. De forma informal, grupos como sindicatos ou associações patronais ou profissionais, ou personalidades influentes também podem assumir esse papel.

político e quanto maior a distância ideológica entre os atores de veto partidários, maior a dificuldade de mudar o *status quo* legislativo, logo, maior a estabilidade das políticas. Inversamente, sistemas com atores de veto partidários ideologicamente próximos terão maior instabilidade legislativa.

Esta teoria, em particular na sua dimensão institucional, adequa-se ao princípio da reserva relativa da lei parlamentar, analisado no ponto anterior. Quando se diz que a criação ou as alterações legislativas nos impostos pelo governo têm necessariamente de passar pelo parlamento – seja enquanto proposta de lei, seja enquanto autorização legislativa –, estamos a atribuir a este ator um poder de veto: não há mudança na legislação fiscal que possa ignorar o parlamento. No entanto, a teoria também mostra como os executivos têm formas de contornar ou “*absorver*” os atores de veto, sendo capazes de definir a agenda e de implementar o seu programa político. A partir da distinção entre regimes parlamentares e presidenciais, a ideia central nos primeiros é que o governo que domina a agenda e o parlamento está numa posição dominada, enquanto que nos regimes presidenciais sucede o oposto. A força do parlamento nos regimes parlamentares não advém do facto de aquele ser poderoso do ponto de vista legislativo, mas antes da possibilidade de retirar o apoio ao governo e, por essa via, derrubá-lo; e a força do Presidente num regime presidencial resulta da sua capacidade de emitir decretos à margem do parlamento e da sua autonomia na política externa (Tsebelis, 2002:159).

3.2. ATORES DE VETO INSTITUCIONAIS E PARTIDÁRIOS EM REGIMES PARLAMENTARES

Os regimes parlamentares³² podem ser unicamerais ou bicamerais. Fixemos a atenção nos unicamerais (tornando este percurso analítico relevante para o caso português)³³, onde a mudança legislativa é teoricamente mais fácil, porque há menos atores de veto para ultrapassar.

Embora o governo possa por vezes governar através de decreto-lei, noutras matérias – onde existe reserva de lei da AR – precisa de o fazer através de uma lei, como manda o princípio da legalidade nas matérias fiscais. Nestes casos, para avançar, precisa do acordo maioritário do parlamento, pelo que este funciona como um (1) ator de veto *institucional*, que não tem preferências próprias mas tem regras de funcionamento. Quem tem preferências são os partidos nele representados, (2) os atores de veto *partidários*, que têm de respeitar as regras do espaço parlamentar onde desenvolvem o seu trabalho.

(1) Os atores de veto institucionais dividem-se entre os legislativos (como os parlamentos) e não-legislativos (como os tribunais constitucionais). Esta análise abordará apenas os atores institucionais legislativos.

³² Daqui para a frente vamos falar apenas dos regimes parlamentares.

³³ Sobre os regimes bicamerais, ver Cutrone e McCarty (2006).

As regras que governam o funcionamento dos atores de veto são essenciais, porque elas permitem saber quem é o definidor da agenda (*agenda-setter*), podendo aquelas ser mais favoráveis ao governo ou aos partidos no parlamento (e, dentro destes, aqueles que compõem a oposição). São muitos os exemplos de regras que podem beneficiar mais o governo ou o parlamento, sendo importante saber, por exemplo: se o governo tem o monopólio de iniciativa, em particular nas questões financeiras; se há matérias em que o governo pode legislar de forma autónoma ou se depende da aprovação pelo parlamento; quem detém a autoridade para definir a agenda do plenário; quem controla o calendário das comissões parlamentares; se estas podem alterar as propostas enviadas pelo governo, ou apenas votar contra ou a favor; se o governo tem o poder para fazer as ultimas alterações depois das alterações introduzidas pelo parlamento (Tsebelis e Rasch, 2011; Doring, 1995a), etc.. Em muitos regimes parlamentares, estas regras são favoráveis aos governos, e quanto maior o poder do governo enquanto *agenda-setter* sobre os atores de veto, menos estes conseguirão influenciar o processo legislativo.

(2) No que toca ao poder de veto dos atores *partidários*, o essencial para um executivo é construir e manter uma maioria de deputados que apoie a passagem de medidas propostas pelo executivo ao parlamento (Olson, 1994). Se um partido não for o suficiente para garantir a maioria absoluta de apoio a um governo, o(s) outro(s) partido(s) do(s) qual(ais) depende a estabilidade do governo funcionará(ão) como ator(es) de veto³⁴. Note-se que não é apenas o número dos atores de veto que conta, mas também a distância ideológica entre eles: partidos ideologicamente próximos tenderão a construir maiorias mais coesas do que partidos distantes. Inversamente, partidos mais distantes terão um maior poder de veto do que partidos mais próximos, colocando maiores obstáculos à mudança legislativa e aumentando a probabilidade de manutenção do *status quo*.

Quando um partido governa com maioria absoluta no parlamento, ele “*é por definição o único ator de veto no sistema político*”, podendo “*implementar qualquer alteração política que entender, e nenhuma mudança acontecerá sem o seu acordo*” (idem:153). Aqui, a incerteza é baixa: se o governo envia uma proposta de lei ao parlamento, não será preciso negociar muito o seu conteúdo. O grupo parlamentar que apoia o governo e o próprio parlamento estarão ‘absorvidos’: são atores que “*não contam porque não afetam os resultados*” (idem:493). Aqui, o governo não tem apenas capacidade para definir a agenda, mas também para a concretizar³⁵.

³⁴ Assumimos aqui a existência de uma disciplina partidária característica dos sistemas parlamentares europeus, superior ao que se observa nos EUA (e nos regimes presidenciais em geral).

³⁵ Tsebelis fala dos poderes de definição de agenda dos governos, subsumindo no mesmo conceito de *agenda setting* o trabalho da *definição* da agenda e o da sua *concretização* legislativa. Pode haver muitos casos em que a capacidade de definir a agenda política significa também a capacidade de a transformar em leis. Porém, estas dimensões são analiticamente distintas, e um executivo pode ser capaz de definir a agenda perante o

A situação muda um pouco no caso de um governo ser multipartidário e/ou a base de apoio maioritário no parlamento ser composta por partidos ideologicamente próximos. Embora segundo o critério *numérico* (idem:65) haja mais atores de veto do que no caso anterior, a regra de *absorção* continua a vigorar se a coesão entre a maioria for elevada.

Já no caso do(s) partido(s) que apoia(m) o governo não serem próximos ideologicamente, a regra da absorção não funciona com a mesma eficácia, e o poder de veto do(s) partido(s) que compõe(m) a maioria será mais elevado: “*aumentar a distância entre dois atores de veto faz aumentar a estabilidade das políticas*” (idem:72). Aqui, será maior a necessidade de negociação e a dificuldade em mudar o *status quo*.

Por fim, no caso de não haver maioria estável no parlamento, a necessidade de negociação entre o executivo e os grupos parlamentares será maior, e com ela a incerteza de cada votação. Este neste cenário que o parlamento adquire maiores poderes de veto sobre o executivo.

A figura 3.1 sintetiza a teoria descrita:

parlamento sem que depois seja capaz de controlar o processo legislativo, podendo o resultado deste ser diferente daquele o que o governo pretendia inicialmente.

ATOR DE VETO LEGISLATIVO INSTITUCIONAL	SITUAÇÃO POLÍTICA	ATOES DE VETO PARTIDÁRIOS	ESTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	ESTABILIDADE GOVERNATIVA	PODER DE VETO/INFLUÊNCIA DO PARLAMENTO	IMPORTÂNCIA DA NEGOCIAÇÃO/DEBATE PARLAMENTARES
Proposta de Lei enviada à Assembleia da República GOVERNO Decreto-Lei	Governo monopartidário sem maioria estável no parlamento	Partidos que apoiam Governo sem acordo	Alta ou baixa, dependendo da capacidade do governo em encontrar aliados	Alta ou baixa, dependendo da capacidade do governo em encontrar aliados	Alto	Alta
	Governo monopartidário com maioria estável no parlamento	Partidos que apoiam o Governo apenas no Parlamento	Depende do número de partidos e/ou da distância ideológica entre eles	Depende do número de partidos e/ou da distância ideológica entre eles	Potencialmente alta	Potencialmente alta
	Governo pluripartidário com maioria estável no parlamento	Partidos que apoiam o Governo no parlamento e que têm pastas no executivo	Depende do número de partidos e/ou da distância ideológica entre eles	Depende do número de partidos e/ou da distância ideológica entre eles	Médio-baixo	Média-baixa
	Governo monopartidário com maioria no parlamento	Partido que apoia o Governo (= <i>parlamento absorvido</i>)	Potencialmente baixa	Alta	Baixo	Baixa

- O Conselho de Ministros é a única entidade que se pode assumir como ponto de veto, em particular num contexto de governo com representantes de dois ou mais partidos.
- O Parlamento pode ter poderes para chamar um decreto-lei para apreciação parlamentar (como acontece em Portugal).
- A publicidade deste processo é muito baixa, limitada à conferência de imprensa aberta à comunicação social depois de um Conselho de Ministros.

Figura 3.1.: As diferenças entre os instrumentos legislativos escolhidos pelo governo

Vimos que, no caso de um governo não ter o apoio de uma maioria estável no parlamento, isso eleva incerteza e, potencialmente, o poder de veto dos grupos parlamentares. Aqui, mesmo que o governo seja o *agenda-setter*, pode perder o controle do processo legislativo.

No entanto, não é necessário que assim aconteça, porque um partido de governo que se coloque no centro do *continuum* ideológico pode ser capaz de fazer acordos de geometria variável com diferentes partidos sem que isso coloque em causa a estabilidade governativa, permitindo-lhe produzir mudanças legislativas importantes: “*a importância da definição da agenda [pelo governo] aumenta quando o definidor da agenda está localizado numa posição central face aos diferentes atores de veto*” (idem:79). Esta posição confere-lhe maior amplitude negocial e capacidade para mudar o *status quo* legislativo. Embora seja de esperar maior dificuldade em fazer reformas numa coligação de partidos ideologicamente distantes, a capacidade do governo negociar com vários partidos pode permitir mudar o *status quo*. Isto é tanto mais provável quando se trata de áreas de política pública em que seja consensual a necessidade de avançar com certas mudanças; a urgência de reformar pode permitir construir coligações (em teoria) improváveis.

Por isso, a hipótese de que “*governos de um só partido têm toda a margem para mudar o status quo, enquanto governos com vários partidos farão apenas mudanças incrementais*” (idem:176) será incorreta se a posição ideológica do governo lhe permitir fazer acordos com diferentes partidos: “*se estiverem localizados no meio do espaço político, os governos podem selecionar o resultado final das negociações parlamentares mesmo que não disponham de vantagens institucionais ou maiorias estáveis*” (Tsebelis e Rasch, 2011b: e362-363). Resumindo a interação entre as dimensões do poder de definição de agenda do governo face ao parlamento:

Um governo que tem uma maioria no parlamento pode implementar as suas políticas porque estas passarão sempre no parlamento. Um governo que tem vantagens institucionais poderá fazer uma proposta ao parlamento que pode apenas ser aceite ou rejeitada (ou algo parecido)...Um governo que não tenha nenhum destes atributos só tem uma forma de fazer o seu programa respeitado, e essa é a vantagem posicional (a sua localização no centro do espaço político). (Tsebelis e Rasch, 2011c: e6001-6010)

3.3. PODER DE VETO, PODER DE INFLUÊNCIA, PODER DE INICIATIVA

Antes de prosseguir, é essencial sublinhar um ponto em que nos distanciamos de Tsebelis. Na sua análise do papel dos parlamentos,³⁶ a única questão parece ser, na maioria das vezes, se os atores de veto aceitam ou não uma proposta do governo; ou seja, parece assumir que a norma é a

³⁶ Na ‘maioria das vezes’ porque em alguns momentos Tsebelis dá a entender que, mesmo que não haja poder de veto, pode haver influência sobre o processo e o resultado legislativo - por exemplo, quando afirma que “*seria incorreto assumir que as segundas câmaras sem poder de veto não afetam a legislação*” (2002:264).

existência de regras fechadas (*closed rules*), em que “os legisladores têm de aceitar ou vetar a proposta do definidor da agenda” (Tsebelis e Rasch, 2001b: e462), numa lógica de ‘tudo-ou-nada’, como se os parlamentos tivessem apenas de um poder de veto negativo³⁷.

Porém, esta é uma visão muito redutora da relação entre o executivo e o parlamento. Falar de poder de veto não deve levar, nota Mezey, “à conclusão fácil de que os parlamentos são instituições desenhadas para dizer não” (1990/1979:154). Para além dos constrangimentos que os parlamentos podem colocar à ação do governo³⁸, aqueles detêm *influência* legislativa - são capazes de alterar a legislação -, mas também poder de *iniciativa*³⁹, concorrendo com o governo no início na legislação (figura 3.2.).

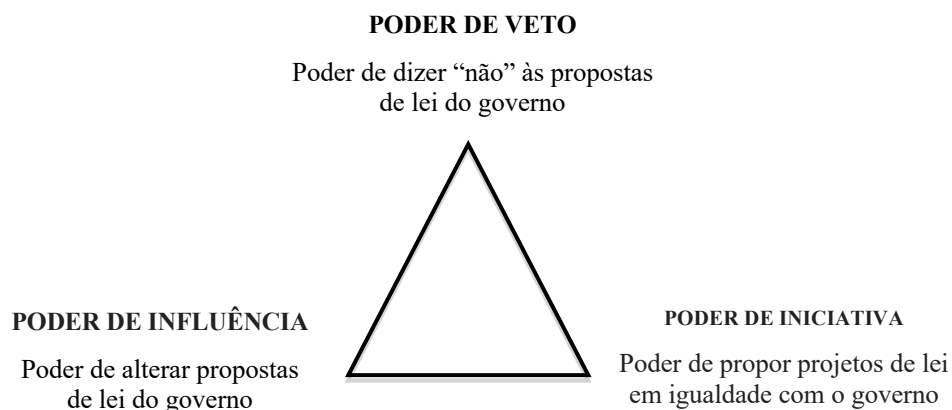


Figura 3.2: Os poderes do parlamento face ao governo

Se os parlamentos concorrem efetivamente com os governos depende, na prática, de outras variáveis; uma prende-se com a correlação de forças partidárias nos parlamentos: a disciplina partidária característica dos sistemas europeus faz com que a maioria parlamentar atue coordenadamente com o governo que suporta, concedendo-lhe o papel de definidor da agenda; a outra, veremos de seguida, prende-se com a dificuldade fáctica dos parlamentos para conseguirem liderar a iniciativa legislativa.

³⁷ Sobre os poderes de *agenda-setting* positivos e negativos, ver Cox (2006-149-150).

³⁸ “Um constrangimento restringe a ação do poder executivo e impede-o de decidir políticas unilateralmente...Se os constrangimentos ao dispor do parlamento são fracos, então as instituições serão um elemento fraco no processo legislativo. A existência de constrangimentos substantivos dá visibilidade ao processo legislativo.” (Mezey, 1990/1979:154).

³⁹ Segundo o n.º 1 art.167.º da CRP, a “iniciativa da lei e do referendo compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo”, enquanto a alínea g) do n.º 2 do art.180.º da CRP estabelece a possibilidade de “exercer a iniciativa legislativa” como um direito dos grupos parlamentares.

3.4. OBSTÁCULOS FÁCTICOS AO EXERCÍCIO DO PODER LEGISLATIVO PELO PARLAMENTO

O que a teoria de Tsebelis nos diz sobre a relação entre o executivo e o legislativo reforça o que vários autores, analisaram ao longo das últimas décadas, estudando o nível de independência do poder legislativo dos parlamentos – o poder por excelência que, desde Montesquieu (1990/1748), lhes era atribuído e que deviam desempenhar de forma monopolista, cumprindo ao poder executivo apenas a implementação das leis emanadas do parlamento. Assim, as tipologias construídas por Blondel *et al.* (1970), com a distinção entre parlamentos “livres” ou “subservientes”, em função do nível de “viscosidade” com que condicionam a iniciativa legislativa do executivo; por Polsby, que distinguia entre os parlamentos “transformadores” - dotados de autonomia face ao seu exterior e independência “*para moldar e transformar propostas...em leis*” (1990/1975:129) - e os que são meras “arenas” onde se confrontam forças políticas externas ao parlamento (partidos, classes sociais ou grupos de pressão); por Mezey (1979), que distinguia entre parlamentos cuja capacidade legislativa é forte (“parlamentos ativos”), modesta (“reativos”) e residual (“mínimos”); ou por Norton (1990b), que distinguia entre parlamentos com capacidade para *fazer* legislação, para *influenciar* legislação ou com um *pequeno* impacto legislativo - permitiam compreender que a maioria dos parlamentos⁴⁰ sofria limitações importantes no uso do poder legislativo (cf. Kreppel, 2014).

Até aqui vimos como os governos podem reduzir ou neutralizar o poder de veto dos parlamentos por via de certas regras institucionais ou da constituição de uma maioria parlamentar. Porém, a literatura sobre os parlamentos desenvolveu uma outra explicação relevante.

Para compreender a posição do parlamento face ao executivo, é preciso atender a dinâmicas sociais e políticas que se iniciaram na segunda metade do século XIX. Com a crescente organização dos partidos, o alargamento do eleitorado (até atingir o sufrágio universal) e o crescimento das responsabilidades atribuídas aos governos em situações de emergência militar (a 1.ª Guerra Mundial) e económica (a Grande Depressão), o poder, a organização e o funcionamento dos parlamentos mudou radicalmente. Estas dinâmicas puseram fim à pretensão do monopólio legislativo e à independência dos deputados face aos partidos. Levaram ainda a que se gerasse a ideia de que se vivia o “*declínio dos parlamentos*” (Bryce, 1990/1921), que teriam ficado reduzidos ao que Weber chamava de “*política negativa*”, feita de “*crítica, reclamação, aconselhamento, modificação e execução dos projetos do governo*” (2014/1917).

⁴⁰ O universo aqui diz respeito aos regimes parlamentares, não aos regimes de cariz presidencialista, o que exclui o caso do Congresso norte-americano, tipicamente o paradigma dos parlamentos com forte poder legislativo, na medida em que só os representantes têm poder de iniciativa, umas vezes legislando a pedido do Presidente, outras vezes apresentando legislação por iniciativa própria.

Esta concentração de poder nos governos intensificou-se com a mobilização na 2.^a Guerra Mundial e, depois, com a afirmação do paradigma keynesiano, contextos que alteraram profundamente a relação entre o Estado e a economia. Apesar de, no pós-guerra, o parlamentarismo ter inspirado reformas institucionais um pouco por toda a Europa (Rosanvallon, 2015: parte II), na prática era sobre os executivos que recaíam as responsabilidades de responder às expectativas das populações. Isto era assim sobretudo nas políticas nos domínios orçamental, financeiro e económico, onde – para além da própria divisão de poder institucional, que confere aos governos uma preponderância legislativa – a complexidade, a assimetria de informação e a necessidade de *expertise* tornava os parlamentos muito dependentes do poder executivo.

A partir da década de 1980 assistiu-se ao movimento de progressiva delegação da política económica em instituições independentes (bancos centrais, entidades reguladoras, etc.), ao mesmo tempo que se intensificaram a globalização e a europeização económica, financeira e comercial. Estas dinâmicas tiveram um duplo efeito:

- por um lado, conferiram mais centralidade aos executivos e impuseram mais constrangimentos aos parlamentos. Na política orçamental, vários foram os que levaram a cabo reformas institucionais de reforço “[d]o papel do poder executivo face ao poder legislativo, e do ministro das Finanças face ao resto do governo, de modo a conseguir um processo orçamental mais centralizado” (Alesina e Perotti, 1996:405-6);
- por outro, intensificaram uma dinâmica de crescente “disciplina” (Roberts, 2011) orçamental e comercial sobre os Estados, exercida em particular por organizações transnacionais (como a UE⁴¹) e internacionais (como o FMI ou a OMC), o que reforçou o lugar periférico dos parlamentos na condução da política financeira e económica.

3.5. PORTUGAL: REGIME PARLAMENTAR UNICAMERAL COM POUCOS PONTOS DE VETO

3.5.1. Atores de veto institucionais: um Parlamento com poderes relevantes *de jure*...

Do ponto de vista das regras constitucionais, o sistema português é um regime semipresidencialista unicameral, com preponderância parlamentar. Isto significa que, por um lado, embora o Presidente da República seja eleito por sufrágio universal, o alcance da sua intervenção é relativamente limitado, pela ausência de capacidade legislativa ou executiva⁴²; e que, por outro, o parlamento é o mais importante ponto de veto capaz de bloquear ou influenciar a vontade de

⁴¹ Para um estado da arte dos instrumentos de supervisão orçamental da Comissão Europeia sobre os Estados-membros da União Europeia, ver Cabral e Martins (2014: capítulo 1).

⁴² O Presidente da República tem poder de veto sobre os decretos-lei do governo e sobre as leis do parlamento, mas estes órgãos podem, em certas condições pouco exigentes, contorná-lo. Este fraco poder do Presidente leva Moreira (1989) a apelidar o sistema um “*presidencialismo do Primeiro-Ministro*”.

mudança legislativa iniciada pelo governo. A estes atores com capacidade legislativa temos de acrescentar o Tribunal Constitucional, que fiscaliza a conformidade das leis com a CRP.

Trata-se, ao contrário de regimes bicamerais⁴³ ou semipresidencialistas com forte poder do Presidente da República⁴⁴, de um regime com poucos pontos de veto. Isto tem uma dupla consequência. Por um lado, aumenta a importância da definição da agenda pelo governo na relação de competição com o parlamento. Por outro, pode explicar o motivo pelo qual a mudança legislativa é relativamente ‘fácil’. Como afirma Braga da Cruz (2017:68), a *“inflação legislativa de que se acusa o parlamento em Portugal...é possibilitada pela ausência de uma Câmara Alta, cuja função de qualificação e ponderação da legislação comumente se reconhece”* - e a mesma consideração sobre inflação legislativa podia ser dirigida à atividade do governo.

Embora o governo seja, como a CRP o determina no seu artigo 182.º, *“o órgão de condução de política geral do país”* - concretizada através da implementação do programa de governo (e pelo qual a sua ação executiva é publicamente avaliada) -, não tem, na relação com o parlamento, vantagens institucionais significativas sobre este. Quando o executivo faz chegar uma proposta de lei sua ao parlamento, perde praticamente o poder sobre ela: não tem capacidade para fixar o tempo para o seu agendamento⁴⁵, discussão e votação; embora participe na discussão parlamentar plenária sobre as suas iniciativas legislativas, não está presente nas comissões parlamentares, não podendo, assim, introduzir alterações no processo legislativo de especialidade; nem dispõe do que se chama de *last offer authority*, a capacidade de ser o último ator a poder introduzir mudanças às alterações já feitas pelo parlamento⁴⁶. Ou seja, o governo pode ser capaz de definir a agenda política, mas a partir do momento em que uma proposta sua entra no parlamento,

⁴³ Em especial de cariz federalista, como os casos norte-americano, alemão, espanhol ou suíço.

⁴⁴ Como o francês (cf. Brouard, 2011).

⁴⁵ O agendamento do plenário da AR é feito na Conferência de Líderes. Segundo o art.20.º do RAR, nela reúnem o Presidente da AR, os líderes dos diferentes grupos parlamentares (n.º1) e o *“Governo tem o direito de se fazer representar”* na Conferência – podendo *“intervir nos assuntos que não se relacionem exclusivamente com a Assembleia”* (n.º2) – mas o essencial é o definido pelo n.º3, que diz que os *“representantes dos grupos parlamentares têm na Conferência de Líderes um número de votos igual ao número dos Deputados que representam”*, regra essencial quando se sabe que *“as decisões da Conferência, na falta de consenso, são tomadas por maioria”*. Ou seja, o poder que o Governo possa ter no agendamento das iniciativas legislativas é aquele que resulte do apoio dos grupos parlamentares: é um critério partidário, não institucional. É verdade que, de acordo com o art.170.º da CRP, o governo, tal como os grupos parlamentares, podem *“declarar a urgência no processamento de qualquer projeto ou proposta de lei ou de resolução”*, mas segundo o n.º1 do art.63.º do RAR, essa *“prioridade para assuntos de interesse nacional de resolução urgente”* tem de merecer a concordância do Presidente da Assembleia e, de acordo com o n.º2 do mesmo artigo do RAR, essa decisão pode ser alvo de recurso por parte do plenário (que pode, por isso, discordar dessa concessão de prioridade).

⁴⁶ *“A autoridade para fazer last offer amendments impede o governo de perder o controlo legislativo e ser forçado a aceitar propostas de que discorda transformarem-se em lei”* (Heller, 2001:780). Um governo sem este poder não tem o controlo sobre o processo legislativo. Haller, num estudo de 15 países europeus, afirma que apenas em 40% o governo detém um poder deste tipo.

fica à mercê de uma dinâmica legislativa que não controla⁴⁷. Por não ser capaz de controlar tanto o processo como o resultado final, o poder de *definição da agenda* pelo governo não é sinónimo do poder da sua *concretização*.

Olhando em concreto para o domínio da política fiscal, temos o mesmo padrão: apesar de o governo ser, na prática, quem define a agenda política, não controla o processo legislativo no parlamento, órgão que, para lá do poder de veto e de influência, tem poder de iniciativa de criar ou alterar impostos. Ao prever a concorrência no poder de iniciativa, a CRP, em respeito do princípio da democracia fiscal, quis garantir que os deputados “*não veriam afastada a sua capacidade de iniciativa originária*”. Por isso, lembram Cabral e Martins (2014:349),

o processo tendente à criação ou alteração de impostos é um processo com dignidade própria e a lei fiscal pode e tende, pela sua natureza, a ser uma lei autónoma, diferenciada da lei orçamental. Neste processo, os representantes do povo deverão ter uma intervenção plena, no princípio e no fim. Ou seja, devem poder intervir...no fim, aprovando a lei fiscal, mas também no princípio, tomando a iniciativa.

Resumindo, o governo português tem poderes *institucionais* de controlo do parlamento relativamente fracos. Inversamente, e “*ao contrário de outros países na Europa ocidental, o Parlamento português tem, do ponto de vista constitucional, um número de armas institucionais que lhe permitem desempenhar um papel muito ativo e influente no processo legislativo*” (Conceição-Heldt, 2011: e4440-4443).

A exceção a esta regra do fraco poder institucional encontra-se no domínio do processo legislativo *orçamental*, que confere, aqui sim, instrumentos importantes de proteção institucional do governo face ao parlamento, designadamente:

- (a) só o governo pode apresentar um OE, ou seja, não existe concorrência entre o executivo e parlamento. Este corresponde a um poder *positivo* de *agenda-setting* do governo, uma vez que coloca o parlamento numa posição reativa face ao executivo.
- (b) no processo legislativo orçamental, a janela temporal é fixa: uma vez dada entrada na AR, a proposta de lei de OE tem 45 dias para ser aprovada, o que representa um constrangimento forte para o trabalho do parlamento neste período. Este corresponde a um poder *negativo* de *agenda-*

⁴⁷ O governo pode, se quiser, participar nos trabalhos do parlamento. Segundo o art.177.º da CRP, os “*Ministros têm direito a comparecer às reuniões plenárias da Assembleia da República*” (n.º 1), e os *membros do Governo podem solicitar a sua participação nos trabalhos das comissões*” (n.º 3). Também o n.º 2 do art.78.º do RAR prevê que, “*a seu pedido, o Governo pode intervir, semanalmente, para produzir uma declaração, desde que dê conhecimento prévio do tema aos grupos parlamentares através do Presidente da Assembleia*”. Estes parecem ser direitos importantes de intervenção do executivo na vida parlamentar, mas na verdade os governos praticamente nunca os usam.

setting do governo, dado que impede o parlamento de alterar o calendário em que se procede à discussão e deliberação do documento.

(c) uma vez entrado o OE em vigor, existe a conhecida por *lei-travão*, segundo a qual os grupos parlamentares não podem apresentar projetos de lei fora do processo orçamental que envolvam, no ano económico em curso, aumento de despesas ou redução de receitas do Estado previstas no OE.⁴⁸ Ou seja, é apenas durante o processo orçamental que os partidos podem propor iniciativas com impacto financeiro. Ao impedir o parlamento de ‘desfigurar’ o OE quando este já está em execução, a lei-travão corresponde a um poder *negativo* de *agenda-setting* do governo.

(d) a rejeição do OE pode implicar a queda do governo⁴⁹. É a solução ‘atómica’ a que um parlamento só recorre em última instância. Embora na prática ela seja muito rara, ela distingue a importância do OE de qualquer outra iniciativa legislativa do governo.

Assim, embora o parlamento tenha poder para alterar a proposta do governo, o enquadramento é *mais garantista no processo legislativo orçamental do que no convencional*⁵⁰.

3.5.2. ...E poderes limitados *de facto*...

Convém lembrar que estes poderes *de jure* do parlamento têm de ser lidos à luz do que são os poderes *de facto* de outros atores institucionais em matéria de legislação fiscal. Apesar do princípio da reserva relativa da AR dar particular poder ao parlamento em relação à política fiscal face a outras políticas públicas, é inegável que esta também se viu afetada pelo já referido “*declínio das funções financeiras do parlamento*” (Lobo Xavier, 1990) e correspondente reforço do poder de agenda do executivo. Para além das dinâmicas económicas, políticas e institucionais atrás citadas⁵¹ que concorrem para explicar a redução do poder dos parlamentos, outras, de cariz mais especificamente nacional, concorrem para este resultado. Deixamos alguns exemplos:

- a diversificação das receitas do Estado, seja através de taxas, seja por contribuições, que correspondem a receitas que não são do Estado, mas de organismos públicos e privados. Muitas

⁴⁸ Lê-se no n.º 2 do art.167.º da CRP: “Os Deputados, os grupos parlamentares, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projetos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.”

⁴⁹ “Pode implicar” porque, ao contrário do que se pensa, a rejeição não está na lista dos motivos que implicam a demissão do governo, segundo o art.195.º da CRP. Na prática, a rejeição de um OE funciona, política, mas não constitucionalmente, como uma não aprovação de uma moção de confiança ao governo.

⁵⁰ Da análise da literatura, fica a ideia de que este maior poder de *agenda-setting* dos executivos face aos parlamentos nas matérias orçamentais – em comparação ao que acontece na generalidade dos outros temas de política pública – é uma regra a nível internacional (ver os capítulos de Tsebelis e Rasch, 2011).

⁵¹ Como a maior competição fiscal entre os Estados, a crescente complexidade técnica dos temas financeiros e fiscais e a sujeição dos governos a regimes transnacionais de disciplina orçamental.

vezes, estes tributos correspondem a verdadeiros impostos, subtraídos aos princípios fundamentais, a começar pelo princípio de reserva parlamentar⁵²;

- o crescente poder da administração tributária, seja para criar a sua própria fonte de direito, as chamadas orientações administrativas⁵³, seja para intervir em circunstâncias onde o espaço definido pela lei não é inteiramente claro, sobretudo quando estão em causa questões de fraude fiscal e o acionamento pouco prudente das cláusulas anti-abuso (Nabais, 2014:211-6).

- na medida em que uma grande percentagem das despesas públicas é relativamente rígida, e dado não ser possível manter défices orçamentais elevados por tempo indefinido, a dificuldade em reduzir a despesa tende a impor um determinado comportamento à receita fiscal, que se torna, na prática, dependente do comportamento daquela⁵⁴.

Ou seja, embora a CRP reserve ao parlamento o poder de veto, de influência e de iniciativa sobre a criação de impostos e as alterações à legislação fiscal, a *“produção legislativa em matéria de impostos”* sucede-se *“de maneira imparável, com cadência cada vez maior”*, sendo a sua *“produção dominada pelo Governo, com larga marginalização do Parlamento”* (Vasques, 2011:129). Assim, resume o autor, *“apesar da reserva [de lei parlamentar] a intervenção do parlamento na produção legislativa em matéria fiscal veio a perder importância com a passar do tempo”* (idem:280).

3.5.3. Atores de veto partidários: onde reside o efetivo poder dos Governos

Tendo em conta que a dimensão institucional do poder do parlamento *vis-à-vis* o governo é muito significativa, é na dimensão político-partidária que o governo procura garantir poderes de *agenda-setter*. Como vimos, o poder dos governos aumenta em períodos que o parlamento está “absorvido”, o que tende a acontecer quando o partido no governo goza de apoio maioritário, e em especial quando essa maioria é de um só partido.

Assim, as vantagens do governo português enquanto definidor da agenda tenderão a ser tão importantes quanto mais amplo for o seu suporte *partidário* no parlamento⁵⁵. Por exemplo, na

⁵² Ver Vasques (2008) para uma discussão mais ampla deste problema.

⁵³ Trata-se de *“instruções, circulares, ofícios-circulares, ofícios-circulados, despachos normativos, regulamentos ou pareceres. Trata-se de regulamentos internos que, por terem como destinatário apenas a administração tributária, só esta lhes deve obediência, sendo, pois, obrigatórios apenas para os órgãos situados hierarquicamente abaixo do órgão autor dos mesmos”* (Nabais, 2014:196).

⁵⁴ Como nota Carreira (1989:49), *“o sistema fiscal concreto, em certos períodos, é um mero subproduto da política dos gastos (...) os impostos não são uma variável independente”*.

⁵⁵ Da análise de Honnige e Sieberer (2011) fica patente a semelhança entre a realidade portuguesa e a alemã: *“o sucesso do governo [na relação com o Bundestag] deve ser atribuído a uma elevada unidade do grupo parlamentar que apoia o executivo e não a vantagens no agenda-setting. Enquanto fraco definidor da agenda, o governo não pode impedir que a oposição coloque temas potencialmente polémicos na agenda. Tem, antes, de contar com a sua própria maioria para derrotar a oposição na votação em plenário. Face à*

definição da agenda do plenário⁵⁶, o governo não controla a Conferência de Líderes, onde apenas tem um representante; mas como as decisões desta, em ausência de consenso, são tomadas por maioria, e como “*os representantes dos grupos parlamentares têm na Conferência de Líderes um número de votos igual ao número dos Deputados que representam*” (artigo 20.º do RAR), o governo controla a agenda parlamentar pelo apoio partidário que reúne na câmara.⁵⁷

É natural, pois, que as vantagens partidárias do governo tenham impacto no seu desempenho legislativo parlamentar. Conceição-Heldt (2011) nota que a percentagem de diplomas apresentados pelos vários governos minoritários de coligação na I legislatura (1976-1980) que foram aprovados na Assembleia da República foi de 54,5%; de 49,6% nos governos de coligação maioritária PSD/CDS/PPM na II legislatura, entre 1980 e 1983; de 68% no governo de bloco central PS/PSD na III legislatura entre 1983 e 1985; de 34,1% no governo minoritário do PSD na IV legislatura, entre 1985 e 1987; de 94,9% e 88,9% nos governos maioritários do PSD na V e VI legislaturas, entre 1987 e 1991 e entre 1991 e 1995, respetivamente; de 81,3% e 72,3% nos governos minoritários do PS na VII e VIII legislaturas, entre 1995 e 1999 e entre 1999 e 2002, respetivamente; e de 79,8% no governo de coligação maioritária do PSD e do CDS na IX legislatura, entre 2002 e 2005. Ou seja, a percentagem de diplomas do governo aprovados pelo parlamento subiu entre 1976 e 2005, tendo sido muito alta em contextos de maioria absoluta de um só partido (os governos de maioria absoluta do PSD de 1987 a 1995). Nestas situações, o parlamento fica absorvido e deixa de funcionar, na prática, como ponto de veto⁵⁸:

Quando as oposições se encontram em minoria assiste-se a uma maior governamentalização do sistema político e a um apagamento do papel da Assembleia da República no exercício da função legislativa. Os governos recorrem muito mais à autorização legislativa; a influência das oposições na conformação da vontade do legislador para a ter como limite o consentimento da própria maioria; o poder de alteração de decretos-lei do Governo pelo Parlamento passa também a depender exclusivamente da vontade da maioria; acentua-se o poder da maioria no controlo da atividade parlamentar. (Filipe, 2002:279-80)

elevada unidade do partido que apoia o governo, os partidos da oposição quase nunca veem as suas propostas aprovadas” (e1030-1033). A grande diferença entre Portugal e a Alemanha está no facto de esta ter um sistema bicameral, com a segunda câmara a funcionar como um segundo ator de veto.

⁵⁶ Sobre os constrangimentos temporais na definição da agenda dos parlamentos, ver Doring (1995a).

⁵⁷ Noutro exemplo, embora Governo e grupos parlamentares possam requerer urgência no agendamento urgente de uma iniciativa, é o plenário que decide se o pedido é aceite; o Governo, se tiver uma maioria de apoio, pode controlar o processo (art. 63.º do RAR).

⁵⁸ Leston-Bandeira (2002) também defende que as maiorias absolutas de um só partido mudaram a relação do governo com o parlamento.

É possível avançar a hipótese de que existe maior capacidade legislativa quando existe maioria absoluta e menor capacidade para mudar o *status quo* quando há minoria⁵⁹. Porém, também vimos com Tsebelis que, se um governo for liderado por (ou incluir) um partido localizado no centro do espaço ideológico (partido mediano), não devemos encontrar diferenças *quantitativas* significativas na sua capacidade para legislar ou no seu poder de *agenda-setting*⁶⁰. Ou seja, a capacidade negocial do partido mediano no governo pode permitir que um executivo com apoio minoritário tenha ampla capacidade para introduzir reformas, sobretudo se houver consenso político que elas são necessárias⁶¹.

3.6. PARA ALÉM DA FUNÇÃO LEGISLATIVA: OUTRAS FUNÇÕES DOS PARLAMENTOS

Na definição de Luís Sá (1995:55), os parlamentos são órgãos do Estado constituídos por uma assembleia, ou por um sistema de duas assembleias articuladas entre si para o exercício das suas funções, em que pelo menos a câmara determinante no processo de decisão assenta a sua legitimidade na representação política decorrente de eleições competitivas, e que exercem a função legislativa, totalmente ou com supremacia, participam em processos de decisão política ao nível estadual, fiscalizam os governos e a Administração Pública, debatem os atos do poder político e da Administração Pública e discutem soluções políticas alternativas.

Temos aqui as três funções essenciais do parlamento: a *legislativa*, a de *fiscalização* e de *controlo político* do governo; e a de *representação* do povo. Dado que a primeira já foi abordada atrás, vamos analisar a segunda e a terceira.

3.6.1. A função de fiscalização e controlo político do Governo

À medida que deixou de se olhar para o parlamento como um “*corpo monofuncional*” (Norton, 1990c:4), dedicado em exclusivo ou principalmente à função legislativa, os trabalhos académicos começaram a valorizar outras funções dos parlamentos. Curiosamente, e do ponto de vista histórico, a função de fiscalização, controlo e crítica do executivo foi uma função que precedeu a legislativa: como nota Polsby, o “*papel tradicional do parlamento foi desde o início*

⁵⁹ Na formulação de Cox e McCubbins (2001:27), “*mudar as políticas é cada vez mais difícil à medida que o número de partes numa negociação (atores de veto), ou a diversidade das suas preferências, aumenta*”.

⁶⁰ Naturalmente, do ponto de vista qualitativo, as mudanças nas políticas não serão necessariamente as mesmas que esse partido faria no caso em que governasse sozinho, em maioria absoluta.

⁶¹ Na comparação de catorze países feita pelos autores reunidos em Tsebelis e Rasch (2011), Portugal (Conceição-Heldt, 2011) aparece classificado com um país onde os meios *institucionais* de *agenda-setting* do governo *vis-à-vis* o parlamento são fracos, enquanto na dimensão *partidária* e *posicional*, os governos costumam ter posições fortes, seja porque são executivos com maioria absoluta, seja porque, não o sendo, o partido mediano lidera ou está no governo (Tsebeleis e Rasch, 2011c: tabela 16.1).

menos o de legislar do que afirmar determinados direitos contra o soberano” (1990/1975:131) – em particular no que diz respeito ao consentimento para cobrar tributos para financiar guerras.

Com o passar das décadas, e face ao declínio do monopólio legislativo dos parlamentos face ao seu suposto ‘período dourado’ no século XIX, a concentração do poder nos executivos trouxe responsabilidades acrescidas aos parlamentos na *fiscalização* de governos mais poderosos. Isto é, as cedências feitas na função legislativa acentuaram a importância do trabalho da fiscalização e controlo do executivo pelo parlamento.

Um processo similar também ocorreu em Portugal nas últimas décadas. Como nota Leston-Bandeira (2002:26), nos *“primeiros anos da democracia parlamentar, a função de controlo não era de todo uma prioridade, tendo a sua institucionalização começado a partir de 1985 e a rotinização do seu uso acontecido apenas com as maiorias absolutas. No fim desse período, introduziram-se novos mecanismos de fiscalização permitindo uma reação mais direta e imediata aos inputs exteriores”*. Isto é, uma menor relevância da função legislativa reforçou a função de fiscalização e controlo.

A capacidade do exercício desta função está dependente do poder das regras institucionais e dos recursos organizacionais ao dispor dos grupos parlamentares. Porém, ela depende também do poder que as maiorias parlamentares têm para controlar ou cercear os direitos das oposições (Filipe, 2002). Ou seja, dependendo da correlação de forças entre grupos parlamentares, o parlamento pode também estar, senão ‘absorvido’, pelo menos limitado no cumprimento das funções de fiscalização e de controlo do governo.

3.6.2. A função de representação e de ligação entre o Governo e os cidadãos

A terceira função essencial dos parlamentos é a de *representação* dos cidadãos: das suas opiniões, expectativas, dúvidas, receios e esperanças. Este trabalho de representação sofreu, com as vagas de alargamento do eleitorado no século XIX até ao advento do sufrágio universal no início do século XX, e com a afirmação de partidos políticos como organizações coesas, alterações profundas. Enquanto até ao século XIX os deputados representavam eleitores com atributos socioeconómicos e étnicos muito semelhantes a eles próprios, o sufrágio universal obrigou os deputados a representar um eleitorado não apenas mais heterogéneo, mas também mais organizado - a ascensão de organizações partidárias retirou liberdade aos deputados e estabilizou a relação entre eleito e eleitor – e reivindicativo, pelas expectativas que a democracia criou nos cidadãos.

Com o passar do tempo, porém, os partidos políticos, viram reduzida a sua capacidade de ‘organizar’ boa parte do eleitorado, que, por sua vez, viu reforçados os meios tecnológicos e institucionais para acompanhar o trabalho dos parlamentos, intensificando a cadeia de controlo: tal

como os parlamentos fiscalizam os governos, os eleitores reforçaram os meios de fiscalizar o trabalho dos seus representantes⁶².

Se os governos vivem hoje em “*campanha permanente*” (Ornstein e Mann, 2000), os deputados vivem numa idêntica obrigação de *representação permanente*, que existe mesmo que haja uma maioria capaz de ‘absorver’ o parlamento, porque mesmo se “*a oposição carece de poder decisório, ela acaba por dispor de uma influência, desde que o governo veja nela a expressão de opiniões partilhadas no eleitorado...[u]sando o parlamento como um palco de visibilidade pública, a oposição pode sempre condicionar o comportamento do governo e da maioria que o apoia*” (Magalhães, 1995:112). Aliás, talvez o contexto em que uma maioria parlamentar apoia o governo seja mais propício a que os partidos da oposição procurem dar voz aos cidadãos: “*Uma oposição em qualquer assembleia tipicamente acabará, se o governo controla a agenda, por ficar afastada do processo legislativo, no sentido em que as suas iniciativas serão recusadas...Assim, as oposições em todo o mundo procuram ‘go public’*” (Cox, 2006:152). Entre as técnicas ao dispor da oposição para tal apelo, para lá das ações extraparlamentares (participação na comunicação social, manifestações, etc.), existem mecanismos institucionais que os parlamentos garantem às oposições para sujeitar os governos ao contraditório e a justificar a sua política (Seguro, 2016).

Resumindo, um parlamento pode estar mais ou menos “*absorvido*”, mas tal não significa que esteja *silenciado*: mesmo que limitado, na prática, na autonomia legislativa, não funciona apenas como uma câmara de ratificação. Embora alguns autores critiquem os parlamentos por serem mais “*perorantes*” do que “*ativos*” (na distinção de Weber, citado por Braga da Cruz (2017:60)), são as instituições onde decorre o trabalho de representação dos cidadãos e da sua ligação ao poder, e por isso, de prestação de informação e de exercício de escrutínio, de debate e de exercício do contraditório de acordo com as regras do processo deliberativo. Para aprofundar a questão, introduzimos a discussão do *princípio da publicidade*.

4. O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

“[O] que caracteriza as instituições que a Europa aspira não é a representação, não é a eleição, não é a deliberação, é a publicidade. A necessidade de publicidade, na administração dos negócios públicos, é o traço essencial do estado social e do espírito do tempo (...) Onde a publicidade falta, pode haver eleições, assembleias, deliberações: mas os povos não acreditam nelas, e têm razão.” -- François Guizot

O que caracteriza os parlamentos é o facto de as funções de legislação, de fiscalização e de representação serem, em grande medida, exercidas de forma *pública*. Assim, ao contrário do que

⁶² Sobre a representação parlamentar em Portugal, ver Belchior (2010).

acontece com os executivos – onde vigora “o *secretismo das deliberações dos Conselhos de Ministros*” (Tsebelis, 2002:114) -, uma grande parte do trabalho dos parlamentos é feito à vista de todos. Assim, a publicidade não é uma função a par das outras três, mas é *o contexto fundamental no qual aquelas são cumpridas*.

Esta ideia é captada pelo princípio da publicidade. Este princípio é estruturante da modernidade política e adquire uma dupla dimensão:

(a) A ideia de que os atos dos decisores políticos devem ser públicos, ou seja, não devem ser escondidos dos cidadãos, prática habitual sob a doutrina do segredo de Estado. Enquanto sinónimo de abertura e transparência, traduziu-se na progressiva divulgação dos relatórios sobre os trabalhos parlamentares e no acesso, através das galerias, ao parlamento⁶³, mas também no acesso às salas dos tribunais e à informação da administração pública.

(b) A ideia de que as decisões do soberano e do parlamento deviam ser públicas justificava-se pelo facto de que, na conceção iluminista, o público era capaz de pensar e criticar de forma autónoma – contrariando, assim, a ideia que vinha de Platão de que a política, para ser eficaz, deve assentar numa ‘nobre mentira’ contada a um povo imaturo e incapaz de se governar.

Na sua *Paz Perpétua* (2018), Kant enuncia o princípio da publicidade: “*Todas as ações relacionadas com o direito dos outros seres humanos são erradas se a sua máxima for incompatível com a sua publicidade*”. Este princípio significava que o soberano não devia ter receio em discutir em público a justificação das suas ações; a fuga a esse debate colocaria em causa a sua legitimidade. Significava ainda a capacidade e a exigência dos indivíduos para escutinar as suas ações e as dos outros, fazendo uso crítico da razão no debate público. A publicidade fornecia uma justificação para que as decisões executivas fossem públicas, precisamente porque os indivíduos, dotados do uso autónomo da razão, dificilmente aceitariam a coerção imposta pela lei se não fossem convencidos pela razão.

Como Luban (1998:157) nota, a publicidade não era apenas uma exigência e uma capacidade moral; era também um princípio de *desenho institucional*. Depois de, historicamente, a opinião pública ter nascido nos salões literários e migrado para a esfera pública jornalística, ela encontrou expressão institucional no reforço do papel dos parlamentos, onde se consolidou a relação entre a opinião pública e o mundo político cada vez mais aberto às dinâmicas do debate e da crítica (Habermas, 1989/1962). Foi a “*parlamentarização da autoridade estatal*” que levou a que o “*público ativo no domínio político se estabelecesse como órgão do Estado*” (idem:58-9),

⁶³ Habermas escrevia que o “*carácter público das deliberações parlamentares [que] assegurava à opinião pública a sua influência [e] garantia a ligação entre os delegados e os votantes como parte de um mesmo público*” (1989/1962:83).

pelo que, no “*decurso do século XVIII, a opinião pública reivindicou uma competência legislativa*” para ser fonte de legitimidade “*das leis cuja conceção polémico-racionalista ela própria tinha fornecido*” (idem:54). Nesse sentido, o princípio da publicidade tornou-se o “*princípio organizador da nossa ordem política*” (idem:4).

Jeremy Bentham (2018) foi um dos autores que, no século XIX, mais valorizou a publicidade do debate e deliberação parlamentares. Eram várias as vantagens da aplicação institucional do princípio: funcionava como pressão democrática, obrigando os deputados a conter-se e a evitar tentações; aumentava a confiança nos legisladores: conferia credibilidade ao poder legislativo; mantinha os cidadãos informados, podendo os eleitores opinar e agir com conhecimento de causa; e permitia aos legisladores beneficiarem do conhecimento e do consentimento do público.

A publicidade era particularmente importante nas questões financeiras e fiscais, que estiveram na origem dos conflitos políticos entre executivo e a população e da centralidade do parlamento para o advento das democracias nacionais. A propósito da aprovação do imposto sobre o rendimento em Inglaterra em 1799, Levi (1988:144) nota:

A evolução das instituições representativas foi essencial para a aprovação do imposto sobre o rendimento. O aumento do controlo parlamentar das despesas e a discussão pública da política fiscal dava alguma garantia que a tributação era em nome de um bem coletivo. Melhor comunicação com o interior significava que as decisões do Parlamento eram moderadamente públicas. Assim, a população podia desenvolver avaliar se uma política era ‘justa’ e se os contratos passados estavam a ser cumpridos. A existência da instituição do parlamento ajudava a promover um cumprimento quase-voluntário que era necessário para o imposto sobre o rendimento ter custos administrativos baixos (...) [E]ste era um período de generalizada disseminação da informação sobre o trabalho parlamentar. Uma vez que a legislação debatida em público estava no centro da política orçamental, os governantes (...) tinham de negociar com os legisladores e convencer uma população cada vez mais capaz de se mobilizar contra as políticas de que discordava.

Rosanvallon (2015:220) compara a situação inglesa com a francesa: “*O estabelecimento de um regime parlamentar [em Inglaterra] permitiu efetivamente ligar de forma visível a perceção do imposto às despesas orçamentais consideráveis, dadas a conhecer ao país. Enquanto isso, o absolutismo francês gerava, por seu lado, incessantes rebeliões fiscais.*” Em França, prossegue o mesmo autor, só no século XIX é que se dá a

abertura do grande olho parlamentar sobre o governo. O desenvolvimento da transparência financeira do Estado irá por todo o lado a par dos progressos do governo representativo e da democracia, com os liberais a identificar o seu combate a favor de um regime parlamentar avançado à melhoria dos procedimentos da discussão orçamental [...] [Gera-se uma]

‘regularidade ‘técnica’ reforçada pela regularidade ‘política’ pela publicidade dos números que fazem parte do orçamento um elemento central do debate público. Mesmo fora do círculo estreito dos parlamentares, a discussão do orçamento na Câmara suscitava comentários e interrogações pelo país, sendo aquele analisado pelos jornais e gerando a circulação de uma profusão de brochuras...que traduziam uma forma de reapropriação do Estado pela sociedade.

O princípio da publicidade, na sua dupla aceção, é central no funcionamento dos parlamentos e na construção de políticas públicas, mas parece ter perdido centralidade com o passar do tempo. Por um lado, porque, com o avançar do século XIX, a “*reforma eleitoral [passou a ser] o assunto central (...): não mais o princípio da publicidade em si mesmo, como havia sido no século XVIII, mas o alargamento do eleitorado*” (Habermas, 1989/1962:133); depois, a publicidade enquanto ausência de secretismo deixou de ser novidade e passou a ser um traço normal dos parlamentos; por fim, porque o declínio da função legislativa dos parlamentos reduziu a relevância do e o interesse no debate parlamentar. A limitação do papel do parlamento enquanto “*órgão de soberania autónomo*” por comparação ao seu “*papel de fórum e de sede de confronto*” político-partidário (Braga da Cruz e Lobo Antunes, 1989) acabou, para alguns, por reduzir o trabalho parlamentar a uma mera função tribuniária⁶⁴.

4.1. PUBLICIDADE, LEGITIMAÇÃO E QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tanto a visão mais cínica, que deprecia por princípio o debate parlamentar, como a mais idealista, que o desvaloriza porque o avalia à luz de critérios demasiado exigentes, resultam num pessimismo semelhante: para a primeira, a única função relevante do parlamento é a legislativa e, estando esta diminuída (pela sua governamentalização e partidarização), o parlamento fica reduzido a uma câmara meramente perorante. Para a segunda, o fosso entre o ideal deliberativo e o debate parlamentar realmente existente faz dos parlamentos espaços de simulacro comunicativo.

Ora, sendo certo que a arena parlamentar não é o espaço da discussão não-distorcida, livre do poder e orientada para o consenso assente exclusivamente na força do melhor argumento; que

⁶⁴ No sombrio diagnóstico de Poggi (1978:141): “*a abertura e a criatividade do processo parlamentar fica diminuída (...) o parlamento é reduzido a um palco altamente visível onde se desenrolam confrontos ritualizados e ruidosos entre alinhamentos pré-formados, hierarquicamente controlados e ideologicamente marcados. Cada partido parlamentar pode ser tomado por controvérsia interna e envolvido num conflito com a organização partidária, mas no parlamento apresenta-se geralmente como uma frente unida, apoiando de forma unânime qualquer que seja a posição definida pela liderança como política num certo assunto. Nessas condições, o parlamento deixa de desempenhar um papel crítico, autónomo de mediador entre interesses sociais; pelo contrário, a sua composição e as suas operações apenas registam a distribuição de preferências dentro do eleitorado e determinam, por sua vez, que partido lidera o executivo. Como os membros de um partido parlamentar votam num dado assunto é decidido pela sua coloração ideológica e pelo seu impacto em questões fundamentais, como se o partido se mantém no poder ou na oposição. Em comparação com estas duas determinantes, os méritos da questão são relativamente insignificantes e não contam realmente para o debate*”.

numa discussão parlamentar a grande maioria das decisões está tomada de antemão pelos partidos nela representados (não se tratando, assim, de um verdadeiro debate aberto à persuasão racional); e que, existindo negociação – uma atividade estratégica, tida como inferior ao consenso racional –, ela fica aquém dos modelos mais idealistas da democracia deliberativa (Dryzek, 1994), também é verdade que os parlamentos dispõem de regras institucionais que garantem, de modo mais ou menos eficaz, o cumprimento do princípio de publicidade.

Numa visão mais realista do processo de deliberação parlamentar, o princípio de publicidade não implica que um deputado procure (ou consiga) convencer um deputado de outro partido num debate - sendo por isso compatível com uma visão *estratégica* do discurso parlamentar – mas que esse interveniente consiga explicar e justificar a sua posição ao público. O princípio de publicidade traduz-se na forma como “*diferentes visões em competição possam ser suportadas publicamente por razões, em vez de assumir que elas devem convergir num consenso*” (Rehg e Bohman, 1996:99). Para que as razões dadas em defesa de uma política ou posição possam ser tidas como convincentes (mesmo para aqueles que dela discordam), há regras implícitas. Por exemplo, não é possível invocar o interesse próprio⁶⁵ e devem fundar-se em preferências normativas, por um lado, e em crenças factuais e causais, por outro. O essencial é, assim, assegurar os procedimentos que garantem “*que a fiscalização institucional testa os argumentos através de um escrutínio público e cuidadoso dos factos e a representação inclusiva de diferentes grupos*”, tornando “*mais difícil que propostas...sejam levadas avante com base em retórica vazia*” (idem, 1996:95). Os procedimentos que permitem cumprir o princípio da publicidade – a obrigação de prestação de informação e de presença de membros do governo para explicação das políticas⁶⁶, a existência de comissões parlamentares, a possibilidade de ouvir entidades públicas e privadas durante o processo legislativo, ou o apoio técnico de entidades independentes - estão ligados à ideia de responsabilidade política dos governos e reforçam a importância do parlamento como espaço da oposição organizada que institucionaliza o exercício do contraditório à política do executivo⁶⁷.

⁶⁵ “[O] processo deliberativo força os cidadãos [ou os deputados] a justificar as suas decisões e opiniões apelando a interesses comuns e argumentando em termos de razões que todos poderiam aceitar num debate público” (Bohman, 1997:5).

⁶⁶ O governo é obrigado a participar no plenário e nas comissões especializadas cada vez que apresenta uma proposta de lei, tendo ainda os ministros que ser ouvidos pelas respetivas comissões “*pelo menos quatro vezes por cada sessão legislativa*” (n.º 2 do art.104.º do RAR). Os membros do governo são ainda obrigados a comparecer no plenário sempre que os grupos parlamentares usem a figura da interpelação ao governo e do debate de atualidade (n.º 2 do art.180.º da CRP, alínea f); n.º 2 do art.62.º do RAR e art.72.º do mesmo RAR). Na figura do debate temático (art.73.º), a presença do governo no plenário é facultativa.

⁶⁷ Filipe recorda que “*o reconhecimento da oposição é uma parte integrante do sistema de poder [é] um denominador comum dos ordenamentos jurídico-constitucionais contemporâneos baseados na democracia pluralista*” (2002:37). A oposição ao governo também existe fora dos parlamentos (através dos movimentos sociais, por exemplo), embora sem a legitimação dada pelo voto.

É importante sublinhar que a dialética entre a parte que apoia o governo e a oposição, enquanto traço essencial da publicidade parlamentar, é central na (a) legitimação e na (b) qualidade das políticas públicas:

(a) Por legitimação não se entende aqui a mera ratificação automática com as propostas legislativas do governo. Ela resulta, antes, de um duplo processo em que:

- por um lado, quem defende as medidas do governo apresenta os argumentos a favor e quem os explica à câmara e ao resto da população; o processo de deliberação parlamentar, para parafrasear March (1997:23), *“pode ser melhor concebida como uma fábrica de sentido do que como uma fábrica de ação”* legislativa.

- por outro lado, o debate parlamentar permite aos partidos que se opõem a essas medidas dar voz às opiniões, exigências e inquietudes dos cidadãos e defender os seus interesses, mesmo que minoritários. O princípio da reserva da lei fornece a garantia de que *“o procedimento legislativo parlamentar é capaz de assegurar a participação de minorias e o contraditório político na formação da legislação tributária em medida maior que o procedimento legislativo governamental”* e *“continua a servir um propósito de legitimação democrática”*, porque *“assegura que todas as formações partidárias são chamadas de algum modo à fixação de opções políticas que estruturam o sistema tributário e as figuras que o integram”* (Vasques, 2011:279).

(b) a questão da *qualidade* das políticas públicas alvo de deliberação parlamentar é normalmente vista sob um prisma negativo. A assimetria de informação dos grupos parlamentares face aos governos, o seu défice de *expertise* técnica, bem como (em contextos de ausência de maioria absoluta de um partido no parlamento) a obrigação de negociar o conteúdo dos diplomas para os poder aprovar - todos estes fatores parecem concorrer para retirar coerência programática e qualidade legislativa aos diplomas enviados pelo governo para o parlamento (e é este o risco que as autorizações legislativas – que originam posteriormente decretos-lei – pretendem evitar).

O risco de redução da coerência programática e da qualidade legislativa é real, e a necessidade de negociar pode transformar diplomas coerentes em ‘mantas de retalho’. Porém, raramente esta discussão avalia as vantagens que advêm da possibilidade de existirem, no processo legislativo, contributos que resultam do testemunho de atores coletivos do setor público (universidades, reguladores, Banco de Portugal, CFP) e privado (associações empresariais, de consumidores, sindicatos) em contexto de audição parlamentar. O contributo destes atores é sobretudo relevante em áreas muito técnicas em relação às quais os grupos parlamentares têm um défice de informação e de *expertise* face ao governo. Mesmo que, ao longo do processo, os partidos que eram contra a proposta de lei no seu início continuem a ser contra no fim, a sua intervenção em

comissão leva muitas vezes ao aperfeiçoamento do conteúdo da lei aprovada, num exemplo do poder de influência legislativa do parlamento⁶⁸.

4.2. A DUPLA DIMENSÃO DO PRINCÍPIO DE PUBLICIDADE

Embora a ideia de publicidade tenha sido central no nascimento da democracia parlamentar e na sua génese estivesse inscrita uma dupla dimensão de transparência e de debate, crítica e justificação, com o tempo ganhou centralidade uma versão mais restrita do princípio, que exigia apenas que a informação e a deliberação sejam públicas. Por esse motivo, os conceitos de ‘transparência’ ou de ‘governo aberto’ são hoje mais usados para avaliar a qualidade do processo legislativo e de definição de políticas⁶⁹.

Há mais de meio século, Beer (1990/1966:78-9), apresentou propostas para melhorar o sistema político britânico. Duas são relevantes para esta discussão. Primeiro, defendia que, no processo de decisão, *“o nível de secretismo deveria ser reduzido. Não é plausível que as pessoas se identifiquem com os resultados do processo de decisão do governo quando apenas o produto e não o processo é conhecido do olhar público”*. Em seguida, para que o *“público possa sentir que participa...aos deputados devem ser dados melhores instrumentos para compreender, explicar, e - inevitavelmente - criticar o que o governo faz”*.

⁶⁸ Algumas reformas fiscais recentes – as que incidiram sobre o IRC no final de 2013 e sobre o IRS no final de 2014, realizadas no parlamento - mostram bem como é possível compatibilizar a qualidade de propostas alicerçadas em comissões de peritos com o debate e a negociação próprias do trabalho parlamentar.

⁶⁹ Um exemplo é de como esta questão foi, ao longo do tempo, abordada na LEO. A LEO que vigorou no nosso ordenamento jurídico entre 2001 (Lei n.º 91/2001) e 2015 tinha, no Título II, dedicado aos “Princípios e regras orçamentais”, um artigo intitulado “Publicidade” (o 11.º), que determinava que o governo devia assegurar a *“publicação de todos os documentos que se revelem necessários para assegurar a adequada divulgação e transparência do Orçamento do Estado e da sua execução, recorrendo, sempre que possível, aos mais avançados meios de comunicação existentes em cada momento.”* (até à nona e última revisão da lei, concretizada pela lei 41/2014, de 10 de julho, esta redação manteve-se, embora o artigo corresponde fosse o 12.º). Na 6.ª revisão (Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio), foi aditado o art.10.º-C, intitulado “transparência orçamental”, onde se determinava que a *“aprovação e a execução dos orçamentos dos subsectores...estão sujeitas ao princípio da transparência orçamental”*, e que este princípio implica *“a existência de um dever de informação entre todas as entidades públicas”*, bem como *“o dever de fornecimento de informação à entidade encarregada de monitorar a execução orçamental, nos termos e prazos a definir no decreto-lei de execução orçamental”*. Como notam Martins e Cabral (2014:326), este princípio pressupõe *“a ideia de divulgação ao público (‘disclosure’), no que diz respeito à estrutura e funções do Estado, às intenções da política orçamental, às contas públicas e às projeções”* – para além da abertura interinstitucional do governo ao parlamento e em relação a entidades internacionais competentes. Curiosamente, na nova versão da LEO, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro, o preceito dedicado à “publicidade” foi eliminado, mantendo-se o relativo à “transparência” (que é agora o art.19.º, reformulado no sentido de o tornar mais genérico, tendo sido aditados três artigos que recuperam o espírito do preceito da publicidade em vigor na versão anterior da lei, relativos ao “dever de divulgação” (art.73.º), ao “dever de informação” (art.74.º) e ao “dever especial de informação ao controlo político” (art.75.º)).

Neste trabalho, usamos esta conceção alargada de publicidade. A primeira dimensão diz respeito à transparência: a disponibilidade de informação ao alcance do parlamento e do público em geral. A segunda remete para o que Rosanvallon, ao discutir as exigências da boa governação, apelida de “*legibilidade*”, que “*implica uma capacidade de interpretação dos factos, de compreensão, da evolução das coisas. Essa legibilidade impõe-se agora como uma das figuras-chave do ideal republicano*” (2015:234). A exigência de legibilidade implica que as propostas sejam compreensíveis pelos cidadãos e pelos seus representantes, impondo tanto ao governo⁷⁰ como à maioria parlamentar deveres de explicação (dimensão cognitiva) e de justificação (dimensão normativa) das propostas.

Note-se que as duas dimensões não precisam de estar empiricamente associadas, podendo mesmo estar inversamente correlacionadas. por exemplo, quanto mais informação é disponibilizada ao público, mais opaco pode ser o processo de deliberação. Rosanvallon sublinha a importância da ‘legibilidade’ para argumentar que o mundo político pode ser simultaneamente mais transparente e menos compreensível.

O quadro 4.1. resume as duas dimensões do princípio da publicidade:

Quadro 4.1.: As duas dimensões do princípio da publicidade

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	OBJETIVO	INDICADORES
Dimensão da transparência	Garantir disponibilidade de informação	Informação facultada ao público (através dos sítios da AR e do Governo)
Dimensão da legibilidade	Explicar e justificar	Espaços para discussão em comissão
		Audições com grupos da sociedade civil
		Regras para votar propostas de alteração

4.3. DOIS OBSTÁCULOS INSTITUCIONAIS À PUBLICIDADE

A questão fundamental neste trabalho é que, dentro do mesmo quadro de figuras regimentais, e independentemente de a oposição ser minoritária ou majoritária, há duas situações que reduzem a eficácia ao uso da publicidade:

(1) *A prática das autorizações legislativas*: o conceito e a prática da autorização legislativa já foram abordados neste trabalho, pelo que compete aqui sublinhar apenas o essencial: legislar através de autorizações legislativas retira da arena parlamentar o processo mais amplo de discussão e

⁷⁰ O n.º 2 do artigo 48.º da CRP (“Participação na vida pública”) aproxima-se da exigência da legibilidade como aqui a entendemos: “*Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objetivamente sobre os actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos*”

deliberação, que fica limitado a deliberar ao mínimo exigido por lei, e desloca-o para os gabinetes do executivo, reforçando o poder deste sobre o parlamento.

(2) *A concentração das alterações legislativas fiscais no processo legislativo orçamental*: as regras constitucionais e infraconstitucionais definem um período específico do ano que condiciona fortemente a agenda política, e a governamental em particular (dado que o governo tem o monopólio de iniciativa em matéria orçamental): a elaboração do OE. Num momento anterior vimos que a concentração do processo legislativo fiscal neste período tem virtudes que justificam a sua existência. Será que esta racionalização do processo orçamental não poderá produzir consequências não-intencionais? Duas linhas teóricas ajudam a pensar esta questão:

(a) Em primeiro lugar, o conceito de ‘janelas’ (*policy windows*) (Kingdon, 1995: cap.8), que remete para a ideia de que o governo consegue, por um período de tempo limitado, reunir condições para imprimir mudanças legislativas. Distinguimos aqui apenas entre as janelas que são imprevisíveis (como uma catástrofe natural), as que são previsíveis mas com fronteiras pouco definidas (a eleição de um novo governo abre uma oportunidade para iniciar uma nova agenda legislativa, que se esgotará quando a ‘lua-de-mel’ com o eleitorado acabar (idem:169)), e as que são previsíveis e com balizas temporais e legais claras. Um OE é uma janela cíclica, previsível e com regras conhecidas, tendo como um dos seus atributos mais importantes a *rigidez das balizas temporais*: é uma janela com um calendário que não pode, ao contrário do processo legislativo convencional, ser estendido no tempo. Esta restrição sujeita o processo legislativo a uma intensa aceleração quando é preciso lidar com um volume muito elevado de propostas de alteração.

Uma das metáforas usadas por Kingdon (idem:167) para descrever a dinâmica das janelas de política é da ‘fila de espera’: quando abre uma janela, as políticas que estavam na agenda do governo podem avançar segundo a prioridade definida, mas não todas ao mesmo tempo. Ora, o que se passa no OE é o oposto: aqui, é possível colocar na agenda legislativa um conjunto amplo de temas sem que seja necessário hierarquizá-los na importância ou sequenciá-los no tempo; basta colocá-los num articulado de centenas de páginas e esperar que a discussão se restrinja a um conjunto limitado de temas. Do lado de quem o avalia no parlamento, o OE assemelha-se ao ‘caixote de lixo’ de Cohen, March e Olsen (1972): um diploma para dentro do qual são lançadas propostas promovidas por ministros-empresendedores-políticos (Kingdon, 1995:188).

(b) Para reforçar o argumento de que o OE pode ser usado como forma de desviar a atenção do que está em debate, limitando a discussão em torno de alterações que, fora do debate orçamental, dificilmente passariam sem maior escrutínio, é importante referir o uso que é dado ao que é conhecido na literatura por *cavaleiro orçamental*, que é uma alteração legislativa que não necessita vir no OE, mas que é nele inscrito para facilitar a sua aprovação. Assim:

vem sendo prática, desde há muito seguida com frequência crescente, a de introduzir no articulado do OE normas avulsas visando fins vários, nem sempre coerente, pelas quais os governos logram alterar leis fiscais e financeiras e obter, de forma expedita, autorizações várias, com isso evita-se o moroso processo de autorização legislativa sobretudo em matéria fiscal, com todos os inconvenientes, ao passo que não deixa de ser aproveitada a circunstância de as atenções estarem mais viradas para a discussão e aprovação orçamental. Muitas vezes, estes verdadeiros cavaleiros orçamentais respeitam a medidas legislativas sobre os quais os governos não pretendem chamar a atenção ou em que desejam fazer passar leis de autorização vagas, insuficientemente densificadas, visando o cumprimento de propósitos que corporizam soluções que não sejam do agrado dos eleitorados. A utilização da lei do orçamento para fazer aprovar autorizações legislativas, sendo prática corrente, nem sempre se pode considerar saudável. Na verdade, múltiplas razões desaconselham a sua inclusão, conseguindo-se o duplo senão triplo efeito de as obter sem uma verdadeira discussão popular, adequada densificação, utilização de expressões que esbatem as suas fronteiras e conteúdo e que, muitas vezes, não se tem a certeza que irão ser utilizada (Catarino, 2012:291).

Para alguma doutrina (Cabral e Martins, 2014:349), as alterações fiscais que não sejam alterações estruturantes aos códigos, mas que se limitem, por exemplo, a atualizar escalões, a definir taxas ou a alterar tetos para efeitos de benefícios fiscais podem ser considerados cavaleiros orçamentais. Nesta leitura, *os cavaleiros orçamentais*, ao contrário do que habitualmente se pensa, *incluem questões fiscais*.

Aqui, convém lembrar as conclusões que resultam dos trabalhos que estudam o processo de definição da agenda governamental e legislativa: embora “*o número de questões ou problemas que exigem atenção política*” seja “*praticamente infinita*”, “*o tempo, a energia, os recursos humanos, a motivação, o dinheiro, a expertise [ou] a logística*” de que atores dispõem para seguir as questões alvo de politização “*são limitados*” porque “*a atenção política é escassa*” (Green-Pedersen e Walgrave, 2014:6). A distância entre um potencial infinito de temas a debater e a limitada capacidade do sistema político para as processar faz da “*escolha para responder a uma questão em vez de outras possíveis num processo político fundamental*” (idem). Como Sanches (2000:108) lembrava a propósito do debate sobre temas fiscais: “*há limites para a quantidade de informação que pode ser, de forma útil, introduzida no debate político e no processo de formação da opinião pública*”.

Definidas as medidas que constam da proposta de OE, colocam-se duas questões:

- existe *capacidade* para atores parlamentares discutirem todos os artigos que dela constam com o mesmo grau de atenção e rigor? Tendo em conta que também a discussão de um OE está sujeita a um “*gargalo de atenção*” (Jones e Baumgartner, 2005:15-17), não é possível tematizar, no espaço

parlamentar como no público, todos os assuntos com a mesma atenção. Existe um efeito de *crowding out*: atribuir atenção e tempo a certos temas reduz necessariamente a atenção e tempo disponíveis para outros.

- existe *incentivo* para os atores parlamentares discutirem com o mesmo grau de atenção e rigor todos os artigos que dela constam? Se se tratar de dezenas de artigos de alterações fiscais opacas, provavelmente não haverá incentivo para os grupos parlamentares assumirem os custos de aprendizagem necessários para as compreender e debater.

Ou seja, face ao excesso de dossiês e temas que constam de um OE, bem como o défice de tempo, de atenção, de conhecimento técnico e de incentivos para os deputados investirem na compreensão do que vem na parte fiscal do articulado, não é de estranhar que o escrutínio efetivo das alterações fiscais que constam de um OE possa ser baixo⁷¹.

4.4. PROCESSOS LEGISLATIVOS DENTRO E FORA DO ORÇAMENTO DE ESTADO

Vimos que o processo legislativo orçamental é caracterizado, face ao processo convencional, por dar mais proteção ao governo face ao parlamento - ou seja, maior capacidade de definição e concretização da sua agenda. Para compreender os constrangimentos que impendem sobre a discussão em sede orçamental em comparação com aquela que decorre fora do OE, temos de olhar com mais detalhe para as diferenças entre os dois processos.

Uma vez entregue pelo governo à AR, o OE tem 45 dias para ser aprovado (ver Quadro 2). Isto não significa apenas que o calendário é relativamente apertado; significa sobretudo que se trata de uma janela institucional que não pode sofrer alterações. Como consequência, dá-se um esmagamento da agenda de discussão e deliberação que faz com que uma proposta de lei do OE possa conter inúmeras normas e alterações legislativas que muito dificilmente serão alvo de uma análise efetiva em sede parlamentar.

Quadro 4.2.: Calendário do Orçamento de Estado, desde o momento em que entra na AR

15 de outubro	Data limite para o Governo fazer chegar a proposta de Lei do OE ao Parlamento. Primeira apresentação pública do OE pelo Ministério das Finanças.
---------------	---

⁷¹ Note-se uma diferença entre o que as teorias do *agenda-setting* prevêm e o argumento aqui avançado: onde aquelas pressupõem que a concentração da atenção dos decisores políticos em poucos temas tem um enviesamento favorável à preservação do *status quo* legislativo, o nosso argumento vai no sentido oposto: é porque a atenção política é limitada que o escrutínio parlamentar de que o OE é alvo fica circunscrito a poucos temas centrais que as várias alterações na área fiscal podem passar despercebidas.

De 16 de outubro a fim de outubro	Dez dias depois da entrada do OE no Parlamento, começam as primeiras audições na Comissão de Finanças, primeiro com a Ministro das Finanças, depois com o Ministro do Segurança Social. Neste período, a UTAO produz o primeiro relatório de análise do OE.
Fim de outubro	Debate na generalidade, em plenário, da proposta de lei de OE do Governo.
Início de novembro	Conjunto de audições conjuntas entre a Comissão parlamentar de Finanças e as outras Comissões parlamentares aos ministros setoriais para discutir o OE na pasta que tutela.
Fim de novembro	Ao longo de três dias, a Comissão parlamentar de Finanças discute durante a manhã e vota durante a tarde as (centenas) de propostas de alteração à proposta de lei do Governo. Discussão e votação final global do OE. O OE tem de ser aprovado um mês antes do fim do ano para ser enviado para análise e promulgação pelo Presidente da República.
1 de janeiro	Início do ano orçamental com a entrada em vigor da lei do OE

Há três diferenças relevantes entre os processos legislativo e convencional, e em todas elas os constrangimentos temporais são essenciais:

(a) *Limitações do espaço de discussão*: são quatro os grandes momentos de discussão de um OE, do ponto de vista da política financeira e fiscal: o da votação na generalidade do OE e o da votação final global, a que se somam as duas audições da equipa do Ministério das Finanças na Comissão de Orçamento e Finanças, uma geral (que é a primeira de todas as audições do processo orçamental) e outra mais específica (e que é a última de todas as discussões na Comissão especializada, uma vez ouvidos todos os ministro/as). Ora, sendo o OE um instrumento fortemente simbólico, os debates tanto no plenário como em comissão são tipicamente discussões de cariz político mais vasto. Igualmente, as audições parlamentares ao Ministro das Finanças são momentos sobretudo de discussão política(-partidária): é mais a sua dimensão simbólica do que a técnico-financeira que está em causa. A discussão mais técnica fica para eventos organizados pela comunidade de académicos e de profissionais⁷², onde o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais costuma dar explicações que dificilmente tem oportunidade de repetir em sede parlamentar.

Fora do processo legislativo do OE, comparativamente, a pressão temporal é menor e é possível estender no tempo o momento da deliberação se os grupos parlamentares acordarem em adiar a votação. Estes adiamentos (por vezes sucessivos na mesma proposta legislativa) permitem amadurecer as propostas de alteração ao diploma em discussão e são muito usados para facilitar o entendimento entre partidos.

⁷² Estes debates são organizados depois da entrega do OE por instituições como a Universidade Católica ou empresas da área da consultoria, e contam geralmente com a presença o membro do governo da área, a par de fiscalistas e economistas.

(b) *Défice de contribuição formal da sociedade civil*: num processo legislativo convencional, é habitual os grupos parlamentares ouvirem atores individuais e coletivos do setor público e privado. Este processo é importante por dar ideias aos grupos parlamentares - inclusivamente ao(s) grupo(s) que apoia(m) o governo – ou para reforçar os seus argumentos já avançados, relativos a propostas de alteração à proposta de lei em discussão, enriquecendo a discussão e o processo legislativo. Ora, no caso do OE, embora os grupos parlamentares possam “*realizar, se assim o entender[em], no âmbito do exame e da discussão orçamental, audições ou convocar entidades que não estejam submetidas ao poder de direção do governo e cujo depoimento considere[m] relevante para o esclarecimento da matéria apreciada*” (Cabral e Martins, 2014:395), na prática isto não acontece, não havendo tempo para os grupos parlamentares alargarem o âmbito das entidades a ouvir.

(c) *Curto processo de apresentação de propostas de alteração à proposta de lei do OE*: não existem limitações às propostas de alteração que os grupos parlamentares podem fazer à proposta orçamental do governo no período da especialidade – acontece, assim, o mesmo que nas propostas legislativas enviadas pelo governo fora do processo orçamental. Existe, porém, uma diferença relevante: a flexibilidade da janela temporal para o exercício do direito de apresentar e votar as propostas de alteração. É muito curto o período (entre 3 a 5 dias, regra geral) para avaliar o total de propostas de alteração à proposta de lei do OE (e que atinge as várias centenas) apresentados pelos grupos parlamentares, bem como o período (mínimo de 3 dias e máximo de 4) para as votar no processo de especialidade.

Já no processo legislativo convencional, como vimos, os grupos parlamentares acordam regularmente entre si realizar adiamentos do processo de votação precisamente para procurar resolver situações ainda em aberto e, eventualmente, construir consensos. No caso do OE esta opção de estender o prazo está fora de causa.

O quadro 4.3. resume as diferenças entre os dois processos legislativos:

Quadro 4.3.: Diferenças entre os processos legislativos orçamental e convencional

	Processo legislativo orçamental	Processo legislativo convencional
Espaços para discussão em comissão	-	+
Explicação/justificação	-	+
Regras para votar propostas alteração	-	+

Existe ainda um elemento relevante que merece ser sublinhado: o *défice de justificação por parte do governo* no articulado de uma proposta de lei. Ao contrário de um decreto-lei – onde existe uma exposição de motivos que enquadra e justifica a intervenção legislativa em causa -, uma

proposta de lei que o Governo faz chegar à AR não tem qualquer exposição de motivos que faça o trabalho de contextualização, enquadramento e justificação das alterações propostas.

A proposta de lei do OE é composta por quatro elementos - o articulado, os mapas orçamentais, os desenvolvimentos orçamentais e o relatório -, sendo este último aquele que mais poderia suprir essa lacuna de expositiva e justificativa. Porém, e embora a lista de aspetos sobre os quais o relatório do OE deve versar seja longa (ver o n.º 2 do art. 36.º da LEO), este acaba por descrever apenas as grandes medidas de política, sendo fácil haver alterações relevantes ‘escondidas’ que ficam por identificar e justificar. Este é um problema que existe em qualquer proposta de lei que o governo faz chegar à AR (qualquer proposta de lei carece da exposição de motivos que consta num decreto-lei), mas que, pelo esmagamento da agenda já referido, pela importância política do OE e pelos custos em obter informação por parte dos deputados, é agravado no OE. Acresce que, embora a UTAO⁷³ e o CFP⁷⁴ produzam relatórios de análise da proposta de OE, nenhum versa sobre a fiscalidade em detalhe, mas sobre o quadro macroeconómico e os agregados da despesa e da receita, sem nunca discutir os procedimentos legais que regulam esses fluxos. Ou seja, o OE fornece a oportunidade para serem feitas alterações fiscais que podem carecer de trabalho aprofundado de discussão, sobretudo se elas são necessárias para arrecadar receita essencial para cumprir a meta orçamental do ano seguinte.

Resumindo, embora a inclusão da maioria das alterações fiscais no OE se compreenda à luz dos princípios das finanças públicas, do controlo do Governo pela oposição e dos custos de transação do processo legislativo, *ela pode ter o efeito paradoxal de tornar o processo legislativo mais ilegível e opaco, tal é a aceleração que as alterações fiscais sofrem durante o período em que a janela orçamental está aberta*. Ou seja, as regras que racionalizam o processo e deviam contribuir para uma maior transparência, dão incentivos ao governo para agir de uma forma que pode levar a uma menor estabilidade legislativa e dificultar o cumprimento do princípio de publicidade – e, dessa forma, a legitimação e a própria segurança jurídica das alterações feitas⁷⁵

⁷³ A UTAO foi criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006. Ver https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaDeApoioOrcamental.aspx

⁷⁴ O CFP foi criado pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006: Ver: <https://www.cfp.pt>.

⁷⁵ Vasques afirma que a falta de informação técnica disponível no Parlamento coloca-o sistematicamente em desvantagem face ao Governo, pelo que a “*reserva de lei parlamentar estabelecida pela Constituição não vai, portanto, sem alguma consequência negativa para a própria legitimação e segurança do sistema tributário*” (2012:280). Embora o autor se refira a um problema diferente do que identificamos aqui, as consequências negativas sobre a legitimação e a segurança jurídica são semelhantes.

5. RESUMO DO ARGUMENTO E HIPÓTESES

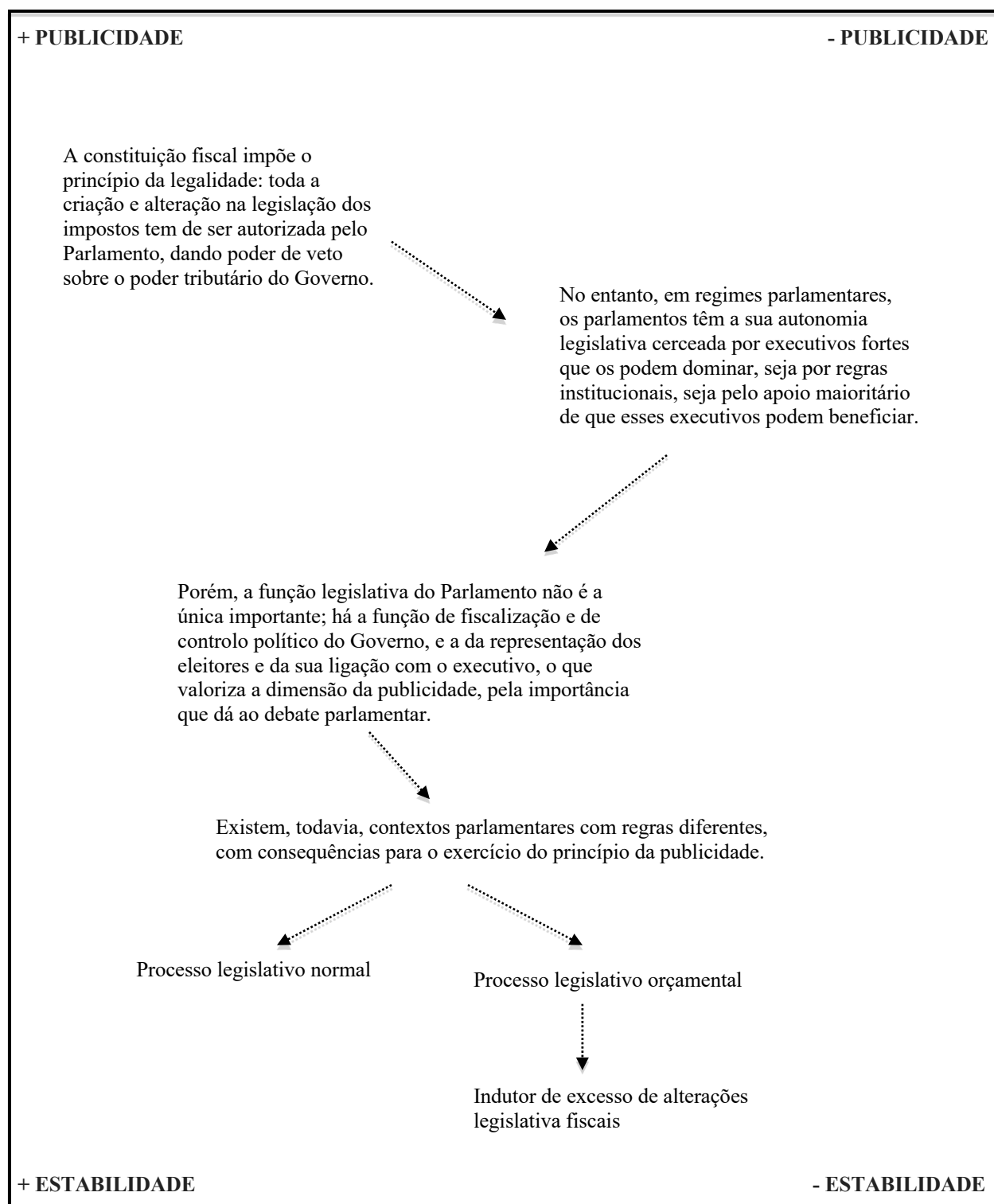


Figura 5.1.: Resumo do argumento

Em função do enquadramento teórico desenvolvido nos capítulos anteriores e subsumido no esquema da página anterior, emergem três grandes hipóteses de trabalho que serão alvo de análise nos capítulos seguintes.

Em primeiro lugar, embora a CRP atribua ao parlamento um papel central na política fiscal, vários autores lamentam a sua marginalização face ao governo. Um dos indicadores dessa marginalização é a prossecução da política fiscal pelo governo através de decretos-lei autorizados, que transferem parlamento para o governo uma parte essencial do trabalho legislativo. É, assim, importante identificar o instrumento legislativo mais usado para prosseguir a política fiscal: se a lei parlamentar, se o decreto-lei autorizado. A primeira hipótese pode ser assim formulada:

H1: Ao longo do período estudado, assistimos a uma progressiva perda de centralidade do parlamento, com tradução no uso de decretos-lei autorizados em detrimento das leis para fazer alterações fiscais, sejam estas de rotina ou reformas fiscais mais profundas.

Em segundo lugar, vimos que o governo português não dispõe de mecanismos institucionais particularmente fortes para controlar a atividade do parlamento, pelo que as suas vantagens são sobretudo partidárias, decorrendo da dimensão da maioria parlamentar que o apoia: quanto maior for esta, maior será o seu controlo sobre a atividade da instituição parlamentar. Será, pois, expetável que governos de maioria absoluta tenham uma capacidade de intervenção legislativa maior do que governos que não dispõem dessa maioria. Esta hipótese tem a seguinte formulação:

H2.: Em contextos de governos de maioria absoluta esperamos que (a) haja mais alterações à lei fiscal, que (b) essas alterações sejam feitas mais através de decreto-lei do que por lei, incluindo aqui também (c) as reformas fiscais. No entanto, mesmo que não haja maior capacidade legislativa quando há governos de maioria absoluta, (d) a capacidade de negociação de partido mediano no governo pode permitir que um executivo com apoio minoritário no parlamento seja capaz de fazer reformas.

Em terceiro lugar, embora o domínio institucional do governo sobre o parlamento seja, regra geral, limitado, o processo de discussão e aprovação do OE confere mais garantias e proteção ao executivo. Assim, importa avaliar a centralidade deste processo legislativo orçamental face ao processo convencional no processo de deliberação da política fiscal. A terceira hipótese pode ser assim formulada:

H3: O OE, instrumento central de concretização da política fiscal, (a) concentra a maioria das propostas de alteração legislativa e (b) das autorizações legislativas no domínio fiscal, incluindo (c) as reformas fiscais, enquanto que, inversamente, (d) fora do processo orçamental, as propostas fiscais representam uma pequeníssima parte das iniciativas legislativas que o governo envia à AR.

6. DADOS E METODOLOGIA

Este trabalho pretende contabilizar as alterações fiscais feitas por lei e decreto-lei entre 1992 e 2017. Aqui, entende-se alterações fiscais num sentido amplo, desde pequenos aditamentos a revogações completas de leis. Para tal, analisámos todas as propostas de lei apresentadas pelos governos à AR dentro e fora do OE – sejam propostas de OE ou propostas de lei convencionais - que criem, alterem ou revoguem códigos ou regimes fiscais entre os anos de 1992⁷⁶ e 2017. A unidade de criação, alteração ou revogação é o artigo; várias alterações de alíneas ou números no mesmo artigo são, assim, consideradas apenas uma vez. Cada verba dos anexos de códigos fiscais alterada é também contabilizada como uma alteração⁷⁷.

Embora a maioria dos artigos criados, alterados ou revogados estejam localizados em códigos fiscais, tal nem sempre acontece; quando, num diploma avulso, há um artigo que seja fiscalmente relevante e que é criado, alterado ou revogado, este é contabilizado. As autorizações legislativas não contam como alterações, mas são contadas à parte; as alterações que são contabilizadas são aquelas que resultam do decreto-lei posteriormente publicado pelo governo.

Este trabalho faz uma análise quantitativa, não tendo sido a pesquisa desenhada para discriminar entre alterações legislativas em função da sua importância. Esta metodologia é própria de uma estratégia extensiva, que trabalha com uma grande massa de dados em detrimento de uma análise mais aprofundada de casos, e inscreve-se numa tradição de estudos quantitativos comparativos da dinâmica de políticas públicas (True, Jones e Baumgartner, 2007)⁷⁸.

No período em análise, não houve mudanças significativas na dimensão institucional dos atores de veto, mas sim na dimensão partidária, relevante para o teste das hipóteses. Assim, ao longo destes 26 anos, entre 1992 e 2017, houve: duas legislaturas de cerca de quatro anos cada com maioria absoluta de um partido: PSD (VI legislatura entre 1991 e 1995) e PS (X legislatura, entre 2005 e 2009), num total de cerca de oito anos e meio; duas legislaturas, uma completa (a XII legislatura entre 2011 e 2015), outra incompleta (a IX legislatura entre 2002 e 2005), de governos maioritários PSD/CDS, num total de sete anos e meio; três legislaturas, duas delas incompletas (a VII e a VIII legislaturas, entre 1995 e 1999 e entre 1999 e 2002) e uma incompleta (a XI legislatura entre 2009 e 2011), de governos do PS sem apoio parlamentar maioritário, num total de cerca de sete anos e meio; metade de uma legislatura com de governo do PS com maioria parlamentar com BE, PCP e PEV (XIII legislatura entre 2015 e 2017), abrangendo cerca de dois anos.

⁷⁶ 1992 foi o ano escolhido por ser o primeiro em que o articulado do OE está disponível no sítio da AR.

⁷⁷ Como na Listas Anexas do Código do IVA ou na Tabela Geral do Imposto de Selo.

⁷⁸ Recorde-se que a discussão pública em torno da instabilidade das políticas fiscais remete, explícita ou implicitamente, para esta dimensão quantitativa dessas alterações.

II – ANÁLISE HISTÓRICA E EMPÍRICA

7. A EVOLUÇÃO RECENTE DO SISTEMA FISCAL EM PORTUGAL

Neste capítulo vamos testar as hipóteses que avançadas no capítulo 6. Porém antes será útil fazer uma curta história da evolução recente do sistema fiscal português.

7.1. BREVE RESENHA DOS MOMENTOS DE REFORMA FISCAL DO PERÍODO DEMOCRÁTICO

7.1.1. Primeiro momento: a reforma fiscal de 1986/1989

Herdeiro da reforma de 1958-66 (Ribeiro, 1989), o sistema fiscal português evoluiu a seguir a 1976 em adaptação a, pelo menos, quatro dinâmicas:

- a exigência do cumprimento da constituição fiscal de 1976, muito exigente nas funções políticas que imputava ao sistema fiscal. Tratava-se de uma “*constituição fiscal de transição para o socialismo*” (Nabais, 2005: cap.4) numa sociedade que, com o passar dos anos, progredia em direção às estruturas económicas próprias de uma economia de mercado, em contraciclo com o recorte que a CRP impunha ao sistema fiscal.
- a modernização da economia, que exigia a correspondente modernização do sistema fiscal, que (tal como aquela) mantinha vários traços de um país subdesenvolvido⁷⁹. Essa ineficácia do sistema fiscal traduzia-se na necessidade de subir as taxas nos impostos sobre o rendimento, tributando o trabalho a taxas cada vez mais elevadas, dinâmica geradora de fortes iniquidades.⁸⁰
- as situações de crise de finanças públicas vividas até meados da década de 1980, que obrigaram a constantes subidas de impostos (em particular, nas taxas de imposto) e, por isso, reduzia a margem política para fazer mudanças profundas nos principais impostos.
- o ajustamento ao quadro europeu, em particular na área da tributação onde a harmonização comunitária estava mais aprofundada, a tributação sobre o consumo, que levou à substituição do Imposto sobre Transações (na altura, o mais importante imposto sobre o consumo) pelo IVA (aprovado ainda em 1985 mas só entrado em vigor em 1986, o ano de adesão à CEE).

Se excetuarmos a criação do IVA, foi necessário esperar 13 anos para que tivesse lugar a reforma fiscal que visou conformar a tributação do rendimento com a constituição fiscal, quando em 1989 entraram em vigor os códigos do IRS e do IRS e o EBF. Porém, o trabalho de análise começara em 1984, com a nomeação da Comissão da Reforma Fiscal pelo governo PS/PSD.

⁷⁹ Pitta e Cunha (2005:20) lembra que, em meados dos anos 1980, Portugal era o único país da Europa Ocidental que, na tributação do rendimento de pessoas individuais e coletivas, ainda não tinha feito a transição para um imposto único, numa “*posição compartilhada, no plano extra-europeu, por certos países da América Latina, pelo Egipto, pela Síria e pelo Líbano*”.

⁸⁰ Como o imposto de rendimento de base cedular, um legado da reforma fiscal de 1958-66, ou a existência de um conjunto avulso de vários impostos especiais sobre o consumo. Ver Carreira (1986;1989).

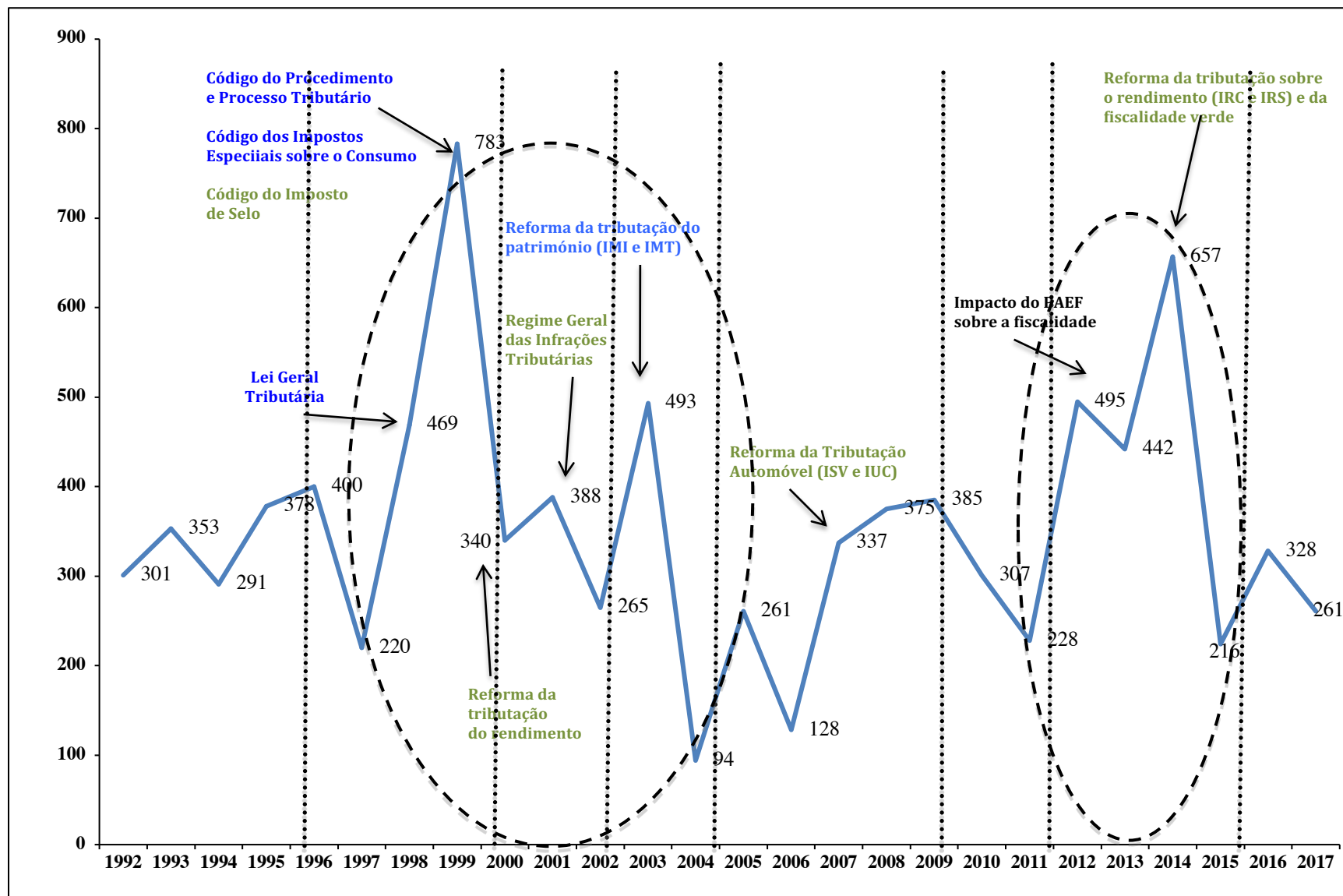


Figura 7.1.: Número de alterações à legislação fiscal (1992-2017)

Foi só na segunda metade desse ano que o contexto político abriu finalmente uma janela propícia para a mudança. A primeira maioria absoluta de um só partido era um garante de estabilidade política (que o país conhecera pouco até então) e tornava viável a realização de reformas de envergadura, permitindo aproveitar uma situação económica e orçamental bem mais favorável do que no início dos anos 1980, marcados por uma crise de finanças públicas (que levou a um programa de ajustamento macroeconómico em 1983/4), que fez dos impostos uma variável dependente da urgência de dominar os défices orçamental e externo⁸¹.

7.1.2. Segundo momento: a reforma fiscal de 1998-2001

A reforma de 1986-89 foi fundamental – ela permitiu, na avaliação de Paz Ferreira, “*a entrada na modernidade da fiscalidade portuguesa*” (2005:16) – mas foi duplamente incompleta. Em primeiro lugar, porque incumpridora da CRP⁸² e, portanto, a pedir uma revisão a breve prazo; em segundo, porque deixou áreas fundamentais ficou por legislar, a que diz respeito ao direito fiscal geral, relativo a leis transversais ao sistema fiscal.

Foi, por isso, preciso completar o processo de modernização do quadro legislativo fiscal no fim dos anos 1990 e início de 2000, ora aprofundando-o, ora corrigindo-o, numa estratégia que a Carlos dos Santos (2005:713) chamou a “*reforma da reforma fiscal*”. Para tal, o XIII Governo do PS, constituiu uma Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, que produziu um relatório a 30 de abril de 1996, e que deu suporte à RCM n.º 119/97, de 19 de junho⁸³. Esta Resolução explicava que o governo desenhara uma estratégia

com duas fases distintas: uma 1.ª fase de levantamento da situação e tomada de medidas urgentes (desde a entrada em funções do Governo em fins de Outubro de 1995 até ao 1.º semestre de 1997) e uma 2.ª fase de reformas de fundo (do 2.º semestre de 1997 até ao final da legislatura, sem prejuízo da existência de medidas cujos efeitos ou últimas fases se prolongam para além desta data).

⁸¹ Em 2004, Miguel Cadilhe (2005:28), à altura da reforma Ministro das Finanças, escrevia sobre o contexto de então: “*Olhando para as últimas três décadas, não é fácil encontrar uma série de anos como 1986 a 89 em matéria de resultados macroeconómicos...Também dificilmente se encontra uma outra série de anos em que o País tenha assistido a um conjunto tão vasto de reformas. Das Privatizações ao Tribunal de Contas, do Sistema Financeiro à Dívida Pública, dos instrumentos de poupança e do Mercado de Capitais à Reforma Fiscal*”. A necessidade imperiosa de reformar o sistema fiscal não era apenas um entendimento do governo. À data da reforma deputado do PCP, Octávio Teixeira escrevia em 2004: “*Era unânime a opinião com assento na Assembleia da República de que o sistema existente era uma verdadeira manta de retalhos e que havia entrado em rutura irreversível. Tal como eram comum e amplamente aceites os objetivos que deveriam presidir à Reforma Fiscal, em particular dos impostos diretos*” (Teixeira, 2005:69). O deputado afirma que governo teve um comportamento “*provocatório*” ao apresentar um pedido de autorização legislativa à AR em vez de uma proposta de lei substantiva.

⁸² Esta avaliação é bastante consensual. Ver, entre outros, Carreira (1989), Pitta e Cunha (2005) e Amador (2005). A Constituição exigia – e exige ainda – um imposto sobre o rendimento pessoal, único e progressivo. Porém, a solução escolhida na reforma de 1988/9 deixou de fora da obrigatoriedade de englobamento a tributação de algumas mais-valias e de alguns rendimentos de capitais.

⁸³ O Relatório produzido pela Comissão, bem como a Resolução de Conselho de Ministros 119/97, de 14 de julho, encontra-se no livro publicado pelo Ministério das Finanças (1998), *Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido*.

Os documentos produzidos mostram o trabalho de análise de apoio à reforma fiscal por parte do XIII Governo do PS, devidamente partilhado com outros partidos na AR e com a Concertação Social. Tratava-se de um projeto ambicioso que acabou por não ser cumprido integralmente porque o XIV Governo, iniciado em 1999, cessou funções prematuramente no início de 2002. Deixou, porém, trabalhos preparatórios⁸⁴ para a reforma da tributação do património concretizada em 2003 pelo XV Governo, composto do PSD/CDS, e pela reforma da tributação automóvel, levada a cabo pelo XVI Governo de maioria absoluta do PS em 2007 (Carlos dos Santos, 2005).

7.1.3. Terceiro momento: o impacto do PAEF entre 2012 e 2015

Alguns depois, abriu-se um novo período marcado por inúmeras alterações na legislação fiscal, desta vez menos por decisão política endógena, mas como resposta às consequências que resultaram do exigente ajustamento económico e financeiro entre 2011 e 2014⁸⁵. Assim, quando, na 5.ª avaliação do PAEF, no verão de 2012, ficou patente que as metas orçamentais desse ano não poderiam ser cumpridas, ficou acordado entre o governo e a *troika* que o OE2013, a apresentar em outubro de 2012, deveria reduzir a despesa ou subir a receita em cerca de €3 mil milhões. Perante a impossibilidade de cortar despesa dessa magnitude num curto espaço de tempo, o Ministro das Finanças optou por fazer uma brusca reestruturação dos escalões do IRS. Este momento traumático marcou negativamente o governo, que procurou, logo que possível, compensar a perda de credibilidade política que esta decisão lhe trouxe.

Assim, na segunda metade de 2013, abriu uma janela reformista no domínio da política fiscal que durou quase um ano e meio, período durante o qual concretizou a reforma do Código do IRC (em 2013, com entrada em vigor em 2014), do Código do IRS (em 2014, com entrada em vigor em 2015), bem como mudanças relevantes na legislação relativa à conhecida por fiscalidade verde. Usando a fiscalidade como instrumento e símbolo da recuperação económica, o governo deu forte visibilidade a estes momentos. Ambos os processos iniciaram-se com a constituição de uma comissão de peritos, que produziram relatórios e anteprojetos de reforma, e foram seguidos com atenção pelas redes de *policy* de cada uma das áreas. Para este trabalho, o relevante é que o governo quis que estes processos legislativos ocorressem à margem do processo orçamental: o do IRC no último trimestre de 2013 e o do IRS e o da fiscalidade verde no último trimestre de 2014.

⁸⁴ Foi ainda encomendado e apresentado à AR no final de 1996 um outro estudo, o Relatório dos Impostos sobre o Património e Sucessões e Doações.

⁸⁵ Note-se que o Memorando de Entendimento assinado com a *troika* em abril de 2011 não previa um pesado conjunto de alterações no domínio fiscal; as alterações acordadas mais relevantes iam no sentido de limitar os benefícios fiscais nos impostos sobre o rendimento. Para uma análise da condução da política orçamental e das contingências que o governo enfrentou, ver Mendes (2015).

O quadro 7.1. reúne as reformas de códigos fiscais entre meados dos anos 1980 e a primeira metade da década de 2010⁸⁶:

Quadro 7.1.: Os três momentos de reforma fiscal entre as décadas de 1980 e de 2010⁸⁷

Primeiro momento: ⁸⁸
1986: Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) ⁸⁹
1989: Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS) ⁹⁰ , Código do Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas (CIRC) ⁹¹ e Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) ⁹²
Segundo momento:
1999: Lei Geral Tributária (LGT) ⁹³ , Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT) ⁹⁴ e Código do Imposto de Selo (CIS) ⁹⁵
2000: Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo (CIEC) ⁹⁶
2001: Reforma do Código do IRS ⁹⁷ e Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT) ⁹⁸
2003: Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) ⁹⁹ e Código do Imposto Municipal sobre Transações (CIMT) ¹⁰⁰
2007: Código do Imposto sobre Veículos (CISV) e Código do Imposto Único de Circulação (CIUC) ¹⁰¹
Terceiro momento:
2013: Reforma do IRS (I) ¹⁰²
2014: Reforma do IRC ¹⁰³
2015: Reforma do IRS (II) ¹⁰⁴ e Reforma da fiscalidade verde ¹⁰⁵

⁸⁶ O ano indicado é o ano de entrada em vigor no ordenamento jurídico.

⁸⁷ Chamámos *momento* de reforma fiscal (e não ‘ciclo’) porque os dois primeiros momentos devem ser entendidos como fazendo parte de um mesmo ciclo legislativo que durou cerca de 20 anos – entre meados dos anos 1980 e os anos 2000 - e que, naturalmente, dificultou a estabilização do sistema fiscal e alimentou a imagem de se viver numa ‘reforma fiscal permanente’. O terceiro momento, esse sim, é independente do ciclo anterior, tendo surgido por motivos que veremos adiante.

⁸⁸ Este ciclo não está representado no gráfico 4 porque este só apresenta a informação que foi possível recolher a partir de 1992.

⁸⁹ Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro.

⁹⁰ Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro

⁹¹ Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro

⁹² Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho

⁹³ Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro

⁹⁴ Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro.

⁹⁵ Lei n.º 150/99, de 11 de setembro.

⁹⁶ Decreto-Lei n.º 566/99, de 22 de dezembro.

⁹⁷ Lei 30-G/2000, de 29 de dezembro.

⁹⁸ Lei n.º 15/2001, de 05 de junho.

⁹⁹ Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro.

¹⁰⁰ Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro.

¹⁰¹ Lei 22-A/2007, de 29 de junho.

¹⁰² Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro

¹⁰³ Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro.

¹⁰⁴ Lei 82-E/2014, de 31 de dezembro.

¹⁰⁵ Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro.

Dirijamos a atenção para a figura 7.1., que reúne, para o quarto de século em análise, a informação sobre as alterações fiscais implementadas em cada ano, e aos períodos e características de cada governo¹⁰⁶. Nela podemos ver a segunda e a terceira janelas de reformas, e vislumbrar um padrão com duas dinâmicas: momentos que correspondem a picos de intensa mudança legislativa, interpolados por momentos de maior acalmia. A dinâmica legislativa na política fiscal parece, assim, caracterizar-se por uma sucessão de momentos de relativa estabilidade e em outros que se concentram mudanças profundas e rápidas, com os picos atingidos pela dinâmica legislativa assinalados a tracejado¹⁰⁷. Este padrão encaixa-se nas previsões de uma das teorias mais importantes sobre a definição e implementação de uma agenda de políticas, a *teoria do equilíbrio pontuado* (Baumgartner, 1993; Jones e Baumgartner, 2005; True, Jones e Baumgartner, 2007; Green-Pedersen e Princen, 2016).

Esta teoria procura explicar tanto os momentos de *estabilidade* como os de *mudança*, apoiando-se numa das primeiras linhas analíticas de políticas públicas, a análise *incremental* (Lindblom, 1959), que olhava para a dinâmica legislativa nas políticas como sendo caracterizada por um fluxo de pequenas alterações que se acumulam sem produzirem grandes mudanças no longo prazo. É fácil aplicar a perspetiva incremental ideia à política fiscal, onde inúmeras alterações correspondem a quase impercetíveis (mas não necessariamente irrelevantes do ponto de vista qualitativo) inflexões face ao *status quo*. São alterações rotineiras, que decorrem muitas vezes da conclusão de que a legislação anterior era ineficaz, incompleta ou contraproducente, necessitando ser corrigida e melhorada. Como a política fiscal produz-se muitas vezes num contexto de incerteza e não é possível antecipar todas as consequências das decisões tomadas, é habitual voltar a legislar sobre o mesmo objeto, num exemplo do que Wildavsky chama de *policy as it own cause* (1980: cap.3)¹⁰⁸.

Partindo da perspetiva incremental, a teoria do equilíbrio pontuado acrescenta a tentativa de descrever e explicar a mudança. Assim, embora os subsectores de políticas públicas sejam caracterizados habitualmente por pequenas alterações, há momentos em de aceleração, nos quais se “*ultrapassa a inércia e se produzem explosões e implosões*” legislativas (True, Jones e Baumgartner, 2007:162), do género que é possível ver no gráfico 4. Os motivos para a rápida mudança – quando reformas criam novos códigos fiscais ou alteram de modo estruturante os códigos existentes - podem ser vários: a acumulação de pequenas mudanças que leva à perda de coerência de um código que só uma reforma mais ampla pode reconstruir¹⁰⁹; a chegada ao poder

¹⁰⁶ As transições de Governo estão, no gráfico 4, assinaladas pelas linhas tracejadas verticais.

¹⁰⁷ Como vimos, a janela entre 1986 e 1989 escapa ao período abrangido pela recolha dos dados.

¹⁰⁸ Para Xavier de Basto (2005:77), muitas alterações resultam de “*deficiências...inevitáveis, porque a capacidade de previsão do legislador é limitada e só a aplicação prática do sistema consegue detetar lacunas de previsão, de modo a conseguir a posterior afinação das normas de incidência*”.

¹⁰⁹ Sanches (2007:177-8) dá uma interessante descrição deste processo: “*As leis fiscais vão sendo submetidas à influência de pressões contraditórias, que começam por obrigar à alteração de certos subsectores do ordenamento jurídico fiscal e, conseqüentemente, criam problemas de congruência dentro*

de um novo governo, com outras condições para concretizar reformas cuja implementação seja consensual (casos das reformas levadas a cabo pelo governo do PSD entre 1987 e 1991 e pelos governos do PS entre 1995 e 2002); ou a ação exercida por choques exógenos, que levam os atores políticos a reagir com urgência (caso das reformas concretizadas pelo governo do PSD/CDS entre 2012 e 2014).

Depois destes períodos de concretização de reformas fiscais, a teoria do equilíbrio pontuado prevê que o sistema volte a estabilizar, iniciando-se um período de reduzidas mudanças legislativas. Note-se, porém, que a estabilidade não implica estagnação. Como observamos na figura 7.1., mesmo nos anos em que não há reformas fiscais, só por duas vezes as alterações fiscais foram inferiores a duas centenas. A dinâmica habitual do sistema fiscal parece ser, assim, o estar em contínua transformação, mesmo quando não experimenta momentos de reformas profundas.

8. DISCUSSÃO

Vamos neste capítulo testar as hipóteses avançadas no capítulo 6, construídas na sequência da análise dos capítulos anterior.

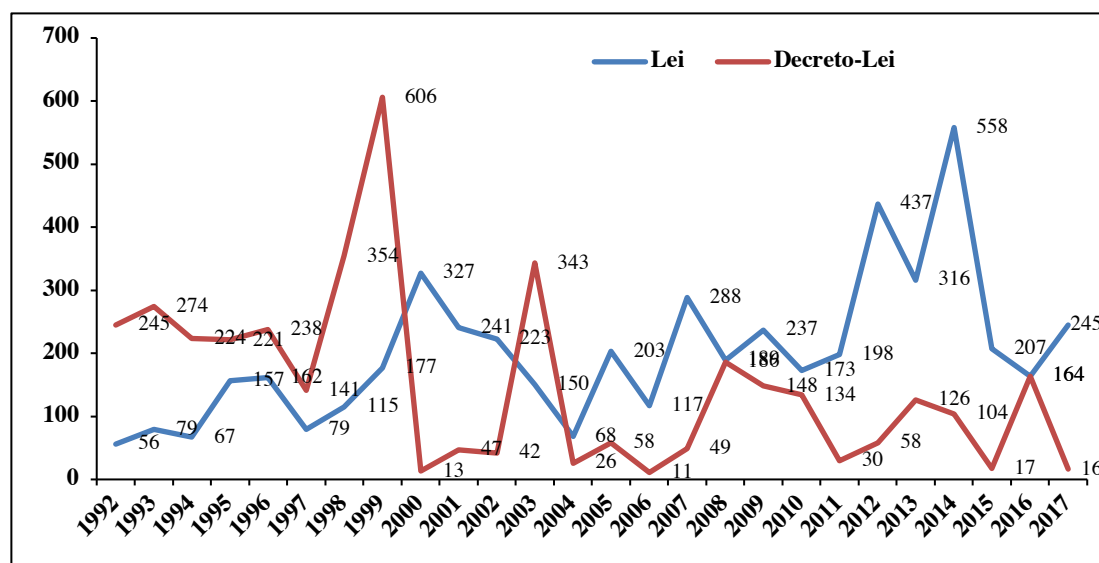
8.1. PROGRESSIVA MARGINALIZAÇÃO DO PARLAMENTO?

H1: Ao longo do período estudado, assistimos a uma progressiva perda de centralidade do parlamento, com tradução no uso de decretos-lei autorizados em detrimento das leis para fazer alterações fiscais, sejam estas de rotina ou reformas fiscais mais profundas.

Uma das questões levantadas pela discussão em capítulos anteriores diz respeito à perda de centralidade do parlamento face ao governo na política fiscal. Uma forma de avaliar esta questão é comparar a evolução do número de alterações que são feitas por lei parlamentar com as que, tendo sido alvo de autorização legislativa pela AR, são concretizadas na sua plenitude pelo governo sob a forma de decreto-lei. A figura 8.1. e o quadro 8.1. dão-nos esses elementos:

do sistema fiscal concebido como um todo. Deste modo, mais cedo ou mais tarde, acaba por tornar-se necessária a obtenção de um novo travejamento para o sistema, o qual viu a sua lógica global ser destruída por alterações parcelares, cada uma delas realizada sob a influencia de um dado vector. As mudanças parcelares vêm, assim, a tornar-se uma causa autónoma para a adaptação do conjunto do sistema através da alteração global que procure devolver ao sistema fiscal a coerência que as mudanças iniciais provavelmente lhe retiraram. Os incontornáveis custos da mudança são legitimados pelas dificuldades de manutenção de um sistema que, por ter perdido coerência, passa a ter uma gestão extremamente difícil...A reforma fiscal - com uma alteração das estruturas fundamentais do ordenamento tributário...- aparece...como uma tentativa de voltar a dar coerência e sistematicidade...a um sistema que, passo a passo, as foi perdendo de todo”.

Figura 8.1.: Número de alterações fiscais via lei e decreto-lei (1992-2017)



Quadro 8.1.: Instrumento legislativo escolhido para criar ou reformas códigos fiscais

1986	Código do IVA	Decreto-Lei
1989	Códigos do IRS	Decreto-Lei
1989	Código do IRC	Decreto-Lei
1989	Estatuto dos Benefícios Fiscais	Decreto-Lei
1999	Lei Geral Tributária	Decreto-Lei
1999	Código de Procedimento e de Processo Tributário	Decreto-Lei
1999	Código do Imposto de Selo	Lei
2000	Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo	Decreto-Lei
2001	Reforma do Código do IRS	Lei
2001	Regime Geral das Infrações Tributárias	Lei
2003	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis	Decreto-Lei
2003	Código do Imposto Municipal sobre Transações	Decreto-Lei
2007	Imposto Sobre Veículos e Imposto Único de Circulação	Lei
2013	Reforma do Código do IRS (I)	Lei
2014	Reformas do Código do IRC	Lei
2015	Reforma do Código do IRS (II)	Lei
2015	Reforma da fiscalidade verde	Lei

A figura 8.1. indica que as alterações através de decreto-lei predominaram até ao final da década de 1990, quando se atingiu o valor mais elevado em 1999 (fruto de a aprovação do CPPT e do CIEC ter sido feita através de decreto-lei, após autorização legislativa). A partir daqui, o padrão altera-se, e só num ano as alterações fiscais via decreto-lei voltaram a ultrapassar as alterações via proposta de lei, com a aprovação do CIMI e do CINT em 2003. Em alguns anos, a percentagem de alterações que resultou do processo legislativo na AR atingiu os 90%.

Quando analisamos o instrumento legislativo para concretizar reformas fiscais (quadro 8.1.), o padrão é semelhante: preponderância inicial clara do decreto-lei para concretizar reformas fiscais, sendo preciso esperar pelo ano de 1999 para que uma reforma fiscal seja conduzida no parlamento (a reforma do Código do Imposto de Selo). Enquanto que o primeiro momento

reformista do final dos anos 1980 é marcado pelo domínio do decreto-lei como instrumento privilegiado de política fiscal, o momento reformista do final dos anos 1990 é um período misto, sem claro domínio do parlamento ou do governo como principal espaço de deliberação. Mais recentemente, porém, o parlamento ganhou preponderância, na medida em que, desde 2007, todos os processos legislativos importantes decorreram ali.

Estes dados parecem infirmar a H1. Se até ao fim da última década do século XX, o decreto-lei era o instrumento legislativo mais usado para fazer política fiscal, com a passagem do tempo, o parlamento foi progressivamente ganhando um espaço que, antes, os governos viam como seu. O parlamento deixou de ser usado apenas como um espaço de autorização para passar a ser o contexto deliberativo central. Esta inversão de tendência, note-se, não significa a libertação do parlamento dos constrangimentos identificados nos capítulos anteriores; todos os problemas de dominação e de vantagens do executivo sobre o parlamento identificadas – não tanto as de cariz institucional, mas partidárias e as de posicionamento político-ideológico – mantêm-se válidas. Porém, esta evolução representa uma mudança importante do ponto de vista da publicidade do processo legislativo.

8.2. MAIOR CAPACIDADE DE MUDANÇA DOS GOVERNOS DE MAIORIA ABSOLUTA?

H2.: Em contextos de maioria absoluta de um só partido, leva-nos a esperar que (a) haja mais alterações à lei fiscal, que (b) essas alterações sejam feitas mais através de decreto-lei do que por via de lei, incluindo aqui também (c) as reformas fiscais, exercícios mais exigentes do ponto de vista técnico. No entanto, mesmo que não haja maior capacidade legislativa quando há maioria absoluta, (d) a capacidade de negociação de partido mediano no governo pode permitir que um executivo com apoio minoritário no parlamento seja capaz de fazer reformas.

O quadro 8.2. mostra o número médio anual de alterações legislativas via lei e decreto-lei em função da estrutura e apoio que os governos têm na AR.

Quadro 8.2.: Número de alterações fiscais em função da configuração governativa

	Lei	Decreto-Lei	Total
Governo de maioria absoluta de um partido	102	158	258
Governo de maioria absoluta de dois partidos	266	100	366
<i>Média dos Governos de maioria absoluta</i>	<i>184</i>	<i>129</i>	<i>313</i>
Governo de um partido com apoio maioritário	210	90	300
Governo de um partido sem apoio maioritário	205	204	409
<i>Média dos Governos minoritários</i>	<i>208</i>	<i>147</i>	<i>355</i>

Tendo em consideração o reduzido número de anos reduzido em que se verificaram as situações listadas na tabela, os elementos disponíveis não permitem validar as alíneas (a), (b) e (c) da H2. Em relação à alínea (a), vemos que a média anual de alterações fiscais realizadas por governos de maioria absoluta (313) é inferior à realizada por governos de minoria (355). Por

exemplo, os governos de maioria absoluta do PSD de 1991 a 1995, do PSD/CDS de 2002 a 2005, o do PS de 2005 e 2009 foram dos governos que menos alteraram a legislação fiscal: uma média anual de 330 no primeiro caso, de 284 no segundo, e de 297 no terceiro. Este desempenho não é muito diferente de governos com apoio parlamentar menos robusto: o governo de PS de minoria entre 2009 e 2011 apresenta uma média anual de 332 alterações legislativas, e o governo do PS com apoio parlamentar do PCP, PEV e BE entre 2015 e 2017 um valor de 295. O único governo de maioria absoluta deste período que, esse sim, teve um intenso desempenho legislativo, com uma média anual de 452 alterações, foi de governo de coligação PSD/CDS entre 2011 e 2015. Porém, este foi o executivo que governou o país no período do PAEF, e já explicámos o que motivou as escolhas feitas na política fiscal por este executivo entre 2013 e 2015.

Em relação à alínea (b), os dados indicam não existir diferenças entre governos maioritários e minoritários no instrumento escolhido para legislar. É verdade que os governos de maioria absoluta de um partido usam mais o decreto-lei, mas este resultado é explicado pela prática de um só governo, o do PSD entre 1991 e 1995; outro governo nas mesmas condições maioritárias, o do PS entre 2005 e 2009, a lei foi mais usada que o decreto-lei. Curiosamente, no caso dos três governos sem apoio parlamentar maioritário do PS (entre 1995 e 1999, 1999 e 2002 e 2009 e 2011), o uso dos instrumentos legislativos é semelhante, situação explicada pela concretização de algumas reformas importantes no final dos anos 1990 via decreto-lei.

No que toca à alínea (c), atentemos no quadro 8.3.:

Quadro 8.3.: Configuração governativa em que se criaram ou reformaram códigos fiscais

1986	Código do IVA	Maioria absoluta de dois partidos
1989	Códigos do IRS	Maioria absoluta de um partido
1989	Código do IRC	Maioria absoluta de um partido
1989	Estatuto dos Benefícios Fiscais	Maioria absoluta de um partido
1999	Lei Geral Tributária	Maioria relativa de um partido
1999	Código de Procedimento e de Processo Tributário	Maioria relativa de um partido
1999	Código do Imposto de Selo	Maioria relativa de um partido
2000	Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo	Maioria relativa de um partido
2001	Reforma do Código do IRS	Maioria relativa de um partido
2001	Regime Geral das Infrações Tributárias	Maioria relativa de um partido
2003	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis	Maioria absoluta de dois partidos
2003	Código do Imposto Municipal sobre Transações	Maioria absoluta de dois partidos
2007	Imposto Sobre Veículos e Imposto Único de Circulação	Maioria absoluta de um partido
2013	Reforma do Código do IRS (I)	Maioria absoluta de dois partidos
2014	Reforma do Código do IRC	Maioria absoluta de dois partidos
2015	Reforma do Código do IRS (II)	Maioria absoluta de dois partidos
2015	Reforma da fiscalidade verde	Maioria absoluta de dois partidos

Vemos que quatro reformas foram realizadas em contexto de maioria absoluta de um partido (num período total de doze anos); sete foram realizadas em contexto de maioria absoluta de dois partidos (num período de oito anos e meio); e seis foram realizadas com um governo de

minoria de um partido (num período de oito anos). Não é possível encontrar um padrão de que os governos de maioria absoluta são mais propensos ou capazes de concretizar reformas fiscais.

Os elementos apresentados (relativos à H2) não significam que os governos de maioria absoluta não tenham capacidade para concretizar mudanças. A questão é, antes, se o querem fazer: haverá momentos em que um governo, imediatamente após uma vaga reformista, estará mais interessado em deixar o sistema estabilizar antes de voltar a pensar alterá-lo de forma estruturante. Terá sido o caso do segundo governo de Cavaco Silva entre 1991 e 1995 (depois das reformas entre 1985-1989), bem como o caso do primeiro governo liderado por José Sócrates, depois das alterações profundas introduzidas no sistema fiscal entre 1999 e 2003. Já o executivo liderado por Passos Coelho não teve a mesma liberdade de escolha.

No que diz respeito à alínea (d) da H2, os dados ilustram bem a sua pertinência teórica e empírica: o Governo que mais reformas concretizou foi aquele que mais frágil parecia, por não dispor de uma maioria de apoio parlamentar estável.¹¹⁰ A teoria dos atores de veto avança uma explicação plausível: o PS, apesar de minoritário entre 1995 e 2002, era o partido mediano, capaz de negociar à esquerda e à direita e, por isso, com um raio de ação política bem superior ao que a dimensão do seu grupo parlamentar poderia fazer supor.

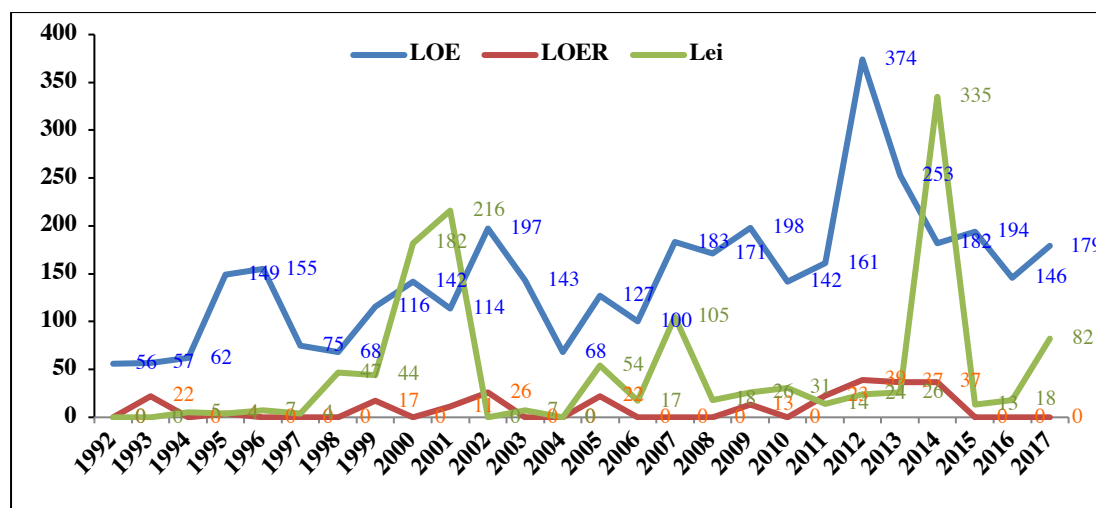
8.3. O ORÇAMENTO DE ESTADO COMO INSTRUMENTO ESSENCIAL DA POLÍTICA FISCAL?

H3: O OE, instrumento central de concretização da política fiscal, (a) concentra a maioria das propostas de alteração legislativa e (b) das autorizações legislativas no domínio fiscal, (c) incluindo as reformas fiscais, enquanto que, (d) fora do processo orçamental, as propostas fiscais representam uma pequeníssima parte das propostas que o governo envia à AR.

A figura 8.2. mostra que existe uma clara predominância do OE (incluindo os OER) como o momento onde se concentram as alterações legislativas fiscais. São poucas as exceções a esta regra: alguns anos no final do século XX, em que o governo do PS usou o parlamento para desencadear processos de alteração fora do OE; e o ano de 2014, que condensa os processos legislativos da reforma do IRC, IRS e da fiscalidade verde, todos conduzidos à margem do OE.

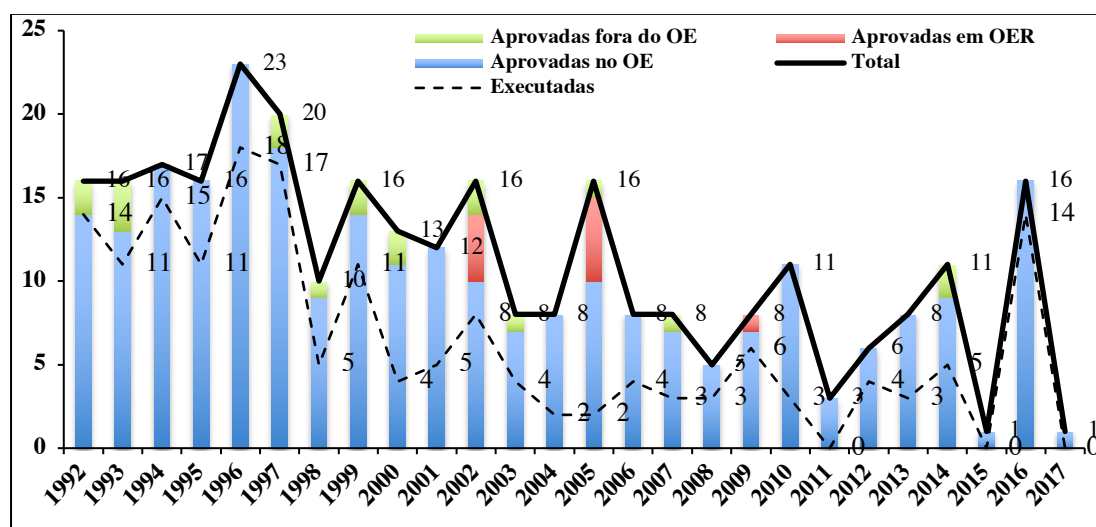
¹¹⁰ Os dados também permitem avaliar quais dos governos produzem mais alterações fiscais, se os liderados pelo PS ou pelo PSD. O valor da média anual das alterações é muito semelhante: 357 nos governos liderados pela esquerda e 350 nos liderados pela direita. Muito provavelmente, os partidos diferenciam-se mais na dimensão qualitativa das políticas fiscais que promovem do que na quantitativa.

Figura 8.2.: Número de alterações fiscais efetuadas no OE e fora do OE (1992-2017)



Esta dinâmica é confirmada pelo momento em que as autorizações legislativas são apresentadas ao parlamento: a figura 8.3. mostra que a grande maioria daquelas é aprovada em sede orçamental (barra azul ou barra vermelha, se incluirmos os OER), sendo apenas uma minoria apresentada fora do processo orçamental (barra verde)¹¹¹.

Figura 8.3.: Número de autorizações legislativas sobre questões fiscais (1992-2017)

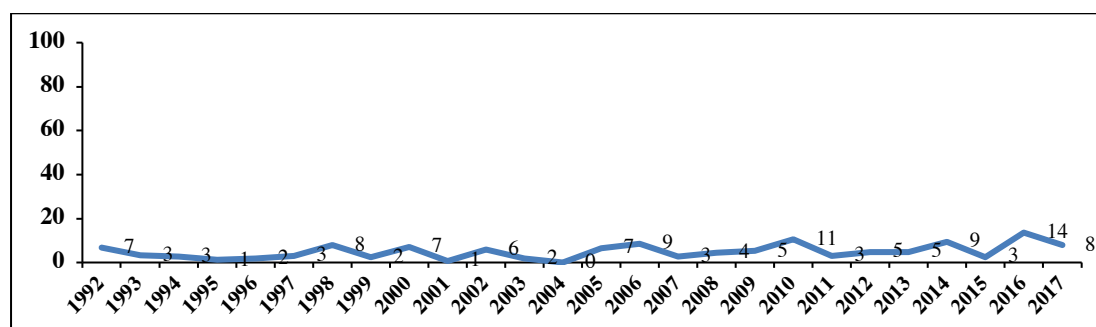


A conclusão de que o OE é, tanto nas leis como nas autorizações legislativas, o instrumento essencial da intervenção no domínio fiscal, é confirmada pela figura 8.4., onde vemos a percentagem das leis fiscais enviadas para, e aprovadas no parlamento fora do processo orçamental sobre o total de propostas de lei que, fora do processo orçamental, o governo fez

¹¹¹ Apenas em três anos houve autorizações legislativas em contexto de OER: 2002, 2005 e 2009. Só nos dois primeiros casos elas têm alguma expressão quantitativa relevante, correspondendo em ambos os casos a anos em que houve interrupção inesperada da legislatura e à tomada de posse de um novo governo de um partido diferente daquele que governou na legislatura anterior.

chegar à AR. A percentagem destes diplomas é sempre muito baixa, raramente passando a fasquia dos 10%. Ou seja, fora do OE, quase não há alterações legislativas no domínio da fiscalidade.

Figura 8.4.: Percentagem das leis fiscais em todas as leis aprovadas numa sessão legislativa (1992-2017)



Quadro 8.4.: Tipo de processo legislativo usado para criar ou reformar códigos fiscais

1999	Código do Imposto de Selo	Convencional
2001	Reforma do Código do IRS	Orçamental
2001	Regime Geral das Infrações Tributárias	Convencional
2007	Imposto Sobre Veículos e Imposto Único de Circulação	Convencional
2013	Reforma do Código do IRS (I)	Orçamental
2014	Reforma do Código do IRC	Convencional
2015	Reforma do Código do IRS (II)	Convencional
2015	Reforma da fiscalidade verde	Convencional

Porém, não é possível retirar a mesma conclusão em relação ao momento de realização de reformas fiscais. Sendo o OE o instrumento central para o governo legislar sobre fiscalidade, seria expectável que estas reformas decorressem, em regra, durante o processo orçamental. Ora, o quadro 8.4. mostra-nos que a maioria das reformas fiscais decorreu no parlamento foi feita fora do OE, ou seja, decorreu num processo legislativo convencional autónomo (e as duas exceções identificadas foram processos que, em rigor, talvez não deversem ser apelidados de ‘reforma fiscal’¹¹²). Analisaremos mais à frente a importância desta exceção à regra da centralidade do OE como espaço principal de realização de alterações à legislação fiscal.

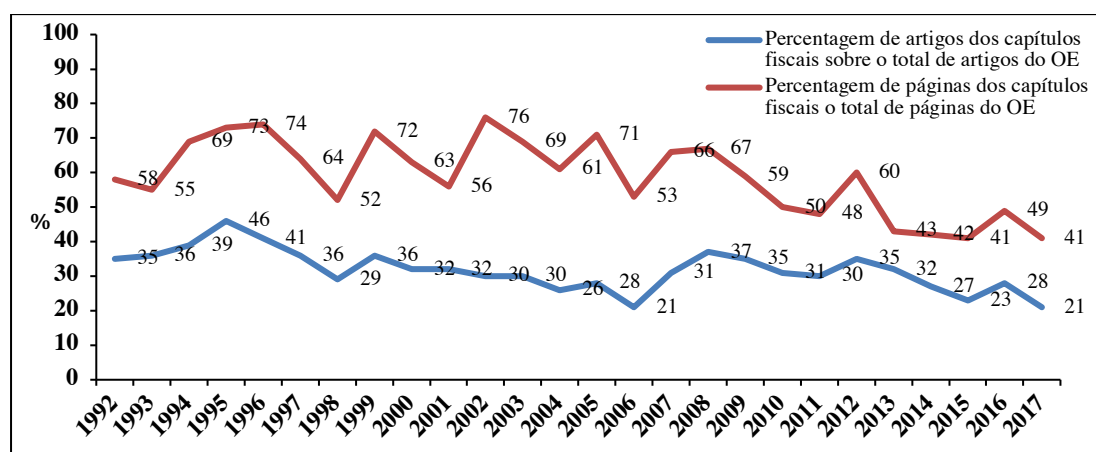
Antes de terminar, vejamos uma outra forma de aferir a centralidade do contexto orçamental para a política fiscal, avaliando a percentagem de artigos dos capítulos fiscais que dele constam sobre a totalidade dos artigos do articulado. Vemos, na linha azul do gráfico 9, que,

¹¹² Nabais refere-o em relação às alterações no IRS no OE2001, afirmando que seria mais correto caracterizá-la como um conjunto de “ajustamentos requeridos por uma luta mais eficaz contra a fraude e evasão fiscais” (2014:449). Pitta e Cunha chama-lhe uma “mini-reforma fiscal” (2005:24). Quanto ao processo legislativo no OE2012, é com reticência que usamos o termo: a sua relevância está no facto de se ter procedido a uma alteração abrupta e sem debate público prévio da estrutura de taxas do IRS, para além de muitas outras alterações espalhadas pelo código.

embora nos últimos anos os valores sejam um pouco mais baixos, a média dos 26 anos é de 32%: praticamente um terço do total de artigos dos OE são relativos a matérias fiscais.

Esta análise, porém, sub-avalia bastante o número das alterações fiscais, porque um mesmo artigo do OE contém geralmente várias alterações fiscais¹¹³. Por isso, usamos um segundo critério (ver linha vermelha da figura 8.5.), que mede a percentagem das páginas dos capítulos sobre o total das páginas do articulado do OE (em DR). Neste critério, excetuando os últimos anos desta década, vemos que mais de metade das páginas do OE são relativas a alterações fiscais; em alguns casos, esse peso atinge 2/3 (e excecionalmente os 3/4) de todo o diploma, sendo a média no período em análise de 57%. Nos últimos anos, a percentagem relativa aos artigos e páginas das alterações fiscais caiu, não porque o número de páginas com alterações fiscais se tenha reduzido, mas porque a parte não-fiscal dos OE tem crescido.

Figura 8.5.: Percentagem de artigos e de páginas em Diário da República dos capítulos fiscais do OE sobre o total de artigos e páginas do OE (1992-2017)



Já as figuras 8.6. e 8.7. mostram o forte aumento do volume dos OE entre 1992 e 2017, medido tanto em número de artigos no articulado como em número de páginas em DR. Assim, enquanto entre 1992 e 2005 a lei do OE só uma vez excedeu marginalmente os 100 artigos (em 2000), a partir de 2006 iniciou-se uma dinâmica de aumento do número de artigos, ultrapassando pela primeira a fasquia dos 200 durante o período do PAEF. Esta tendência prosseguiu no OE2018, que tem 333 artigos (e 96 páginas), e no OE2019, que tem 351 (e também 96 páginas). Este crescimento deve-se a duas áreas particulares: a da *política fiscal* e a da *administração pública*, as que dizem respeito às receitas e ao grosso da despesa pública, respetivamente¹¹⁴.

¹¹³ Isto resulta da técnica legislativa usada. Assim, um código fiscal pode ser alvo de dezenas de alterações e, no entanto, elas ficarem subsumidas num único artigo do articulado do OE.

¹¹⁴ O capítulo na estrutura do OE relativo à administração pública não existia antes de 2006; entre 2006 e 2008 não tinha mais de 10 artigos; antes do início do PAEF não excedia os 30, mas durante esse período atinge as cinco dezenas de artigos, valor que mantém em 2017.

Figura 8.6.: Número de artigos relativos a alterações fiscais e a alterações não-fiscais na lei do OE (1992-2017)

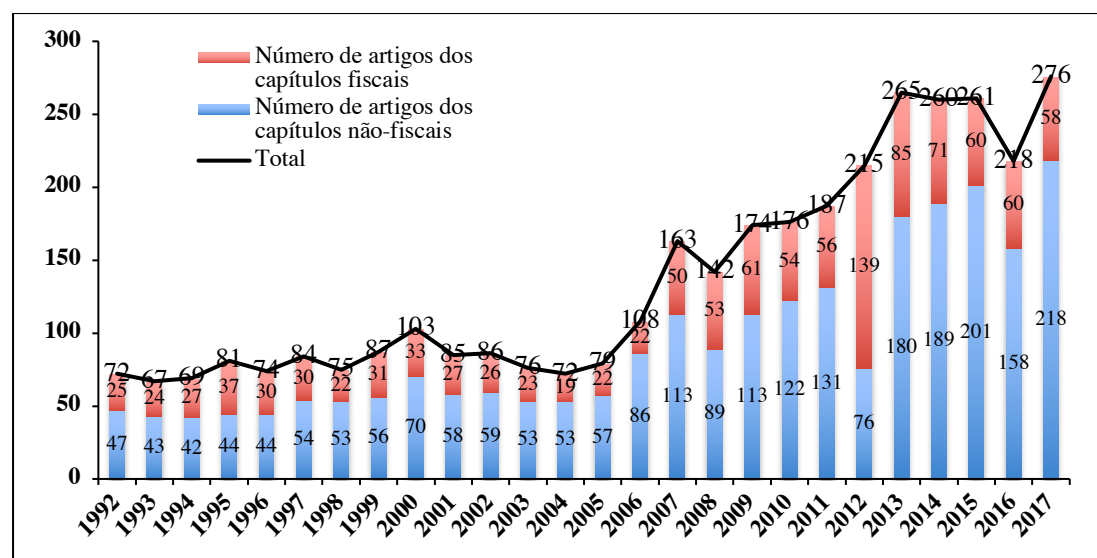
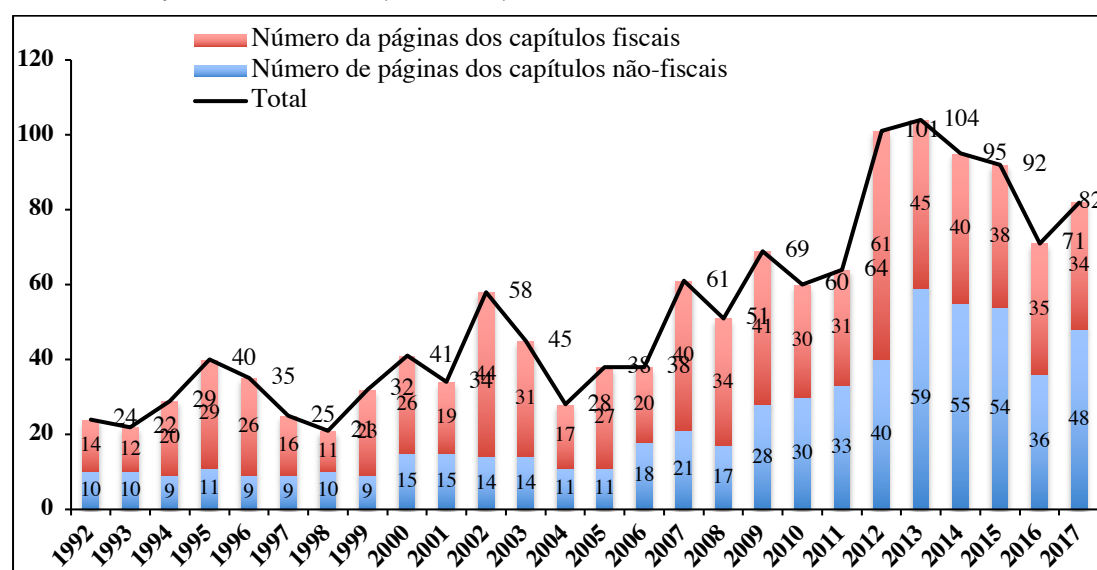


Figura 8.7.: Número de páginas em Diário da República relativos a alterações fiscais e a alterações não-fiscais nos Orçamentos de Estado (1992-2017)



Uma dinâmica semelhante é observada no número de páginas do diploma. Enquanto durante os anos anteriores a 2000 a média de páginas de um OE em DR não atingia as 30, a dimensão média passa para 40 páginas na primeira metade do século XXI e para as 56 páginas na segunda metade. Durante os quatro anos do governo que executou o PAEF, a dimensão média de um OE atingiu as 98 páginas, baixando para as 77 páginas com o executivo atual - uma dimensão média que é quase o triplo da que se registava há duas décadas.

Uma das consequências deste processo é que, para um ciclo orçamental idêntico¹¹⁵, o trabalho de análise e de discussão da proposta legislativa do governo ficou mais dificultado: do ponto de vista do princípio da publicidade e da possibilidade ou qualidade de discussão parlamentar e pública, não é o mesmo avaliar um documento com 80-100 artigos num documento de entre 30-40 páginas e um com mais de 250 artigos e cerca de 100 páginas.

¹¹⁵ Em 1977, o período de tempo dado ao parlamento para avaliar o OE foi reduzido de três meses para um mês e meio. Desde então, este prazo não sofreu alterações.

CONCLUSÃO

“Limitar as alterações de normas fiscais à proposta de OE tem uma consequência: o debate sobre as várias alterações fiscais é relegado para segundo plano e é feito muitas vezes feito sem a profundidade que é necessária” -- António Mendes¹¹⁶

Ao longo das últimas três décadas e meia, o sistema fiscal português sofreu importantes transformações. Num primeiro momento, a reforma fiscal que começou a dar cumprimento à constituição fiscal de 1976 na segunda metade dos anos 1980 pelo governo de um partido. Uma década depois, essa reforma foi completada (e em alguns pormenores, corrigida) pelo governo de um outro partido. Por fim, no período do PAEF, mais por resultado de um choque exógeno do que por necessidade de modernizar o sistema fiscal, assistimos a um terceiro momento de alterações estruturantes em códigos fiscais centrais.

Como a teoria do equilíbrio pontuado prevê e como os dados mostram, os momentos de reforma são circunscritos no tempo - janelas que, por várias razões, se abrem e se fecham. Por isso, o normal é um registo de alguma estabilidade. No entanto, esta estabilidade é, como vimos, um pouco atípica, dado que a legislação fiscal é alterada, em média, em mais de duas centenas de artigos todos os anos.

Como explicar esta instabilidade que se pode considerar endémica? Não parecem ser as variáveis político-ideológicas: é provável que os partidos se diferenciem entre si mais nos valores privilegiados pelas suas políticas do que no volume de alterações legislativas promovidas. É provável que a explicação esteja, sim, nas variáveis de cariz institucional. Em primeiro lugar, a variável macro para a qual a teoria de Tsebelis chama a atenção: o baixo número de pontos de veto no sistema político português, que torna fácil (ou funciona como) um incentivo à instabilidade legislativa. Em segundo lugar, a variável institucional micro: as características do processo legislativo orçamental.

Os dados apresentados no capítulo anterior apontam indicações nesse sentido. Por um lado, mostram que a tese comum da marginalização do parlamento deve acomodar a ideia de que a política fiscal respeita hoje mais a AR do que no passado. Se há quase 30 anos Lobo Xavier (1990:23, n.50) escrevia que *“pelo menos desde 1976, a esmagadora maioria das normas que versam sobre os elementos essenciais dos impostos são decretos-lei, emitidos no uso de autorização legislativa”*, esta prática, em grande medida, desapareceu: hoje, as alterações fiscais através de leis superam claramente feitas através de decretos-lei. Porém, tal facto, só por si, não significa que os governos tenham cedido poder ao parlamento; pode inclusivamente ser explicado pelo facto de os governos optarem por fazer as alterações fiscais na AR por sentirem que controlam o processo legislativo.

¹¹⁶ Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais nos XXI e XXII Governos Constitucionais.

Na verdade, quando os governos optam por alterar as leis fiscais através de uma lei do AR tal significa, na prática, a concentração dessas alterações à política fiscal no OE (por oposição ao processo legislativo convencional), padrão confirmado pelos dados apresentados¹¹⁷. Ou seja, os governos recorrem ao processo institucional que mais garantias lhes dá, confirmando-se o diagnóstico de Catarino (2012:292) de que aqueles

usam o articulado orçamental para introduzir um conjunto variado de alterações diretas às leis financeiras e fiscais, nomeada e especificamente aos Códigos dos Impostos em vigor, atualizado os escalões das taxas, alterando ou modificando regimes substantivos de imposto, normas sobre benefícios fiscais, regimes processuais e garantísticos...São o que frequentemente se designa por ‘mini-reformas fiscais’, realizadas a pedido dos próprios serviços ou por impulso político, com o reiterado fundamento da necessidade de aperfeiçoar os códigos fiscais, mas que introduzem uma elevada dose de instabilidade nesses corpos normativos que são por norma, muito pesados e de densa compreensão.

Há, porém, uma exceção, só aparentemente paradoxal, a este padrão, e que se prende com o facto de que, por um lado, a maioria das alterações fiscais, como vimos, produzem-se em sede de OE e, por outro, as reformas fiscais fazem-se tendencialmente *fora* do OE. Como escrevia o governo de então na RCM 119/97, de 14 de julho, “*a política fiscal deve ser traçada, com carácter permanente, à margem dos Orçamentos do Estado, devendo constar do Orçamento do Estado apenas adaptações transitórias, conjunturais ou ocasionais*”.

Esta afirmação merece dois comentários. Em primeiro lugar, parece validar o argumento de que o processo do OE tem um conjunto de constrangimentos relevantes à discussão e à deliberação. Caso contrário, o OE – o instrumento fundamental da política financeira do governo – seria o espaço indicado para fazer alterações estruturantes na política fiscal. Ora, se as reformas fiscais devem ser (e são, de facto, crescentemente) feitas fora do processo legislativo orçamental, então é porque este não fornece as melhores condições para as concretizar – em comparação, subentende-se, com o processo legislativo convencional. Entre essas condições, estará o forte esmagamento que a agenda sofre durante o processo orçamental, que dificulta a análise e discussão de questões de cariz técnico e, dessa forma, o exercício do princípio da publicidade (sempre em comparação com o processo legislativo convencional, onde as regras temporais e organizacionais dão mais flexibilidade à discussão e deliberação).

Em segundo lugar, se as alterações feitas em sede de OE até podem ser “*transitórias*” e “*conjunturais*”, elas não podem ser consideradas, em função dos dados apresentados, “*ocasionais*”; pelo contrário, são recorrentes e, sobretudo, são volumosas. A mesma RCM queixava-se então da “*sucessão de minirreformas fiscais em cada Orçamento do Estado*”, o que violava o valor da “*estabilidade, um dos elementos básicos de um sistema fiscal eficiente,*

¹¹⁷ Validando a afirmação de Cabral e Martins de que a parte do OE que é ocupada com alterações à legislação fiscal é a sua “*parte mais importante*” (2014:348).

previsível por todos e generalizadamente acatado e cumprido.” Vinte anos depois, parece haver poucos motivos para fazer uma avaliação diferente.

Se a crítica à instabilidade das leis fiscais é a mais consensual junto da comunidade académica e profissional de fiscalistas, a segunda mais consensual será a de que o parlamento está hoje desprovido de meios para garantir *materialmente* o princípio da legalidade fiscal, pelo desequilíbrio de recursos face aos governos. Esta situação poderia ser corrigida com melhorias (a) nas *regras* do processo orçamental e (b) nos *recursos* humanos técnicos à disposição do parlamento, a par das *responsabilidades* atribuídas à UTAO.

(a) Um dos instrumentos mais poderosos – senão o mais poderoso - de condicionamento do parlamento por parte do governo no processo legislativo orçamental é o facto de, quando a proposta de OE chega à AR, começar a contagem decrescente de 45 dias para o documento ser votado¹¹⁸. Ao mesmo tempo, o OE tem vindo a crescer de volume – de 78 artigos no ano de 1992 para 276 artigos no diploma em 2017, com um articulado que ocupava 24 páginas em 1992 e 82 em 2017 (tendo ultrapassado a centena de páginas durante o período do PAEF) -, situação que não pode deixar de tornar o trabalho do parlamento ainda mais exigente durante a curta janela temporal que tem para analisar e propor alterações ao documento.

Em 2008, quando a OCDE realizou uma avaliação do processo orçamental em Portugal, esta questão mereceu a seguinte avaliação (2008:52):

A Lei de Enquadramento Orçamental define que o processo legislativo orçamental tem estar completo no espaço de 45 dias e que o Orçamento de Estado deve estar aprovado um mês antes do novo ano orçamental começar. Este período de tempo dado ao Parlamento para avaliar o Orçamento de Estado foi reduzido em 1977 de três para o atual mês e meio. Este calendário é muito curto comparado com outros países da OCDE, onde, em média, o processo legislativo orçamental demora entre dois e três meses (...) As melhores práticas recomendam que o parlamento tenha pelo menos três meses para examinar o Orçamento. Para melhorar a transparência, assim, o governo português devia considerar dar ao parlamento mais tempo para analisar a proposta de lei do OE.

Mais de uma década depois, e mesmo após um período de alterações do processo orçamental, a proposta da OCDE para melhorar a publicidade do processo permanece atual.

(b) Os grupos parlamentares têm um elevado défice de conhecimento e *expertise* em questões fiscais. Na avaliação de Vasques (2011:280),

a intervenção do Parlamento na produção legislativa em matéria fiscal veio a perder importância com a passar do tempo...entre as quais se destaca o défice de informação que hoje existe entre as bancadas parlamentares. Em razão da falta de formação especializada

¹¹⁸ Se o OE não for aprovado, o governo deverá cair e, a não ser que haja uma solução política alternativa, o próprio parlamento será dissolvido, pelo que aqui está em causa indiretamente a sobrevivência da câmara que avalia o OE.

e de informação técnica, sucede o Parlamento tomar decisões em matéria fiscal sem inteiro conhecimento de causa, acolhendo soluções onde se infiltram por vezes alguma discriminação e incoerência.

Este défice não, é certamente, uma especificidade portuguesa, mas nem por isso ele é menos grave nem desmerecer atenção política no sentido de poder ser corrigido. Uma forma de o fazer seria aumentar os recursos humanos da UTAO¹¹⁹, mas mais importante seria elevar as suas responsabilidades na avaliação da política fiscal. Como vimos, a UTAO e o CFP fazem uma análise do impacto macroeconómico e orçamental da política financeira e fiscal; embora fundamental, este trabalho não aborda a política fiscal diretamente, mas apenas pelo ângulo limitado dos agregados macroeconómicos da receita e do seu contributo para o saldo orçamental. Este trabalho não contribui para que os deputados compreendam melhor o que está em causa nas múltiplas alterações propostas pelo Governo na parte fiscal no OE.

Assim, seria benéfico para os deputados que a UTAO tivesse responsabilidades (e recursos) para fazer uma análise *preventiva* das alterações fiscais inscritas na proposta de lei do OE quando esta entra no parlamento, incluindo-a no relatório de análise habitual. Dessa forma, poderia no futuro evitar-se aquilo que Taly (2016:29) descreve sobre a realidade francesa, mas que também se pode aplicar à portuguesa:

Para além da finalidade orçamental...uma medida fiscal pode ter uma finalidade redistributiva, incitativa ou punitiva. Para avaliar se as modalidades técnicas escolhidas são apropriadas para atingir o fim pretendido, parece elementar que a finalidade da medida seja explicitada com precisão. Ora, *por muito surpreendente que possa parecer, uma medida pode ser anunciada, discutida e votada sem que a sua finalidade seja apresentada claramente.* (itálico nosso)

Estes obstáculos a uma análise cuidada do OE pelo parlamento - pouco tempo para análise e discussão, poucos recursos humanos de apoio aos deputados e poucas responsabilidades da entidade técnica de apoio - poderiam não representar problemas de maior se não existissem de forma cumulativa. No entanto, é precisamente isto que sucede. Alterações que trouxessem melhorias ao nível dos três 'r' – regras, recursos e responsabilidades – daria instrumentos acrescidos ao parlamento na análise do OE e, nesse sentido, na publicidade do processo legislativo orçamental, no duplo sentido do conceito: dar informação, por um lado, e explicar e justificar as mudanças propostas, por outro.

¹¹⁹ Ou do CFP, mas com prioridade para a UTAO, que dá apoio direto aos deputados (Peixoto, 2019).

BIBLIOGRAFIA

- AAVV (2005), *15 Anos de Reforma Fiscal. Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha*, Coimbra: Almedina.
- Alesina, Alberto e Roberto Perotti (1996), “Fiscal discipline and budget process”, *American Economic Review*, 86 (2), 401-407.
- Backhaus, Jurgen G. (2005), “Fiscal sociology: what for?”, in Jurgen G. Backhaus e Richard Wagner (eds.), *Handbook of Public Finance*, New York: Kluwer.
- Bartels, Larry (2008), *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age*, New Jersey: Princeton University Press.
- Baumgartner, Frank R. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Beer, Samuel (1990/1966), “The British legislature: mobilising consent”, in Philip Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press.
- Bentham, Jeremy (2018), *The Works of Jeremy Bentham, Vol. 8: Containing an Essay on Political Tactics, or Inquiry Concerning the Discipline and Mode of Proceeding Proper to Be Observed in Political Assemblies; The Book of Fallacies*; Londres: Forgotten Books.
- Blondel, Jean *et al.* (1970), “Legislative behaviour: some steps towards a cross-national measurement”, *Government and Opposition*, 5 (1), pp. 67-85.
- Bohman, James (1997), *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Braga da Cruz, Manuel, e Miguel Lobo Antunes (1989), “Parlamentos, partidos e governo – acerca da institucionalização política”, in Mário Baptista Coelho (coord.), *Portugal. O Sistema Político e Constitucional (1979-1987)*, Lisboa: ICS.
- Braga da Cruz, Manuel (2016), *O Sistema Político Português*, Lisboa: FFMS.
- Bryce, Lord (1990/1921), “The decline of parliaments”, in Philip Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press.
- Carlos dos Santos, António (2005), “Desafios atuais da política fiscal”, in AAVV, *15 Anos de Reforma Fiscal. Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha*, Coimbra: Almedina.
- Carlos dos Santos, António e Cidália Maria da Mota Lopes (2013) (coord), *Fiscalidade. Outros Olhares*, Porto: Vida Económica.
- Carreira, Medina Henrique (1986), “Alguns aspectos sociais, económicos e financeiros da fiscalidade portuguesa”, *Análise Social*, vol.XXI (90).
- Carreira, Medina Henrique (1989), *Uma Reforma Fiscal Falhada?*, Lisboa: Editorial Inquérito.
- Catarino, João Paulo (2012), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra: Almedina.
- Cohen, Michael D., James G. March e Johan P. Olsen (1972), “A garbage can model of organizational choice”, in *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Conceição-Heldt, Eugénia (2011), “Portugal: limited government and the influential role of the parliament”, in Bjorn Erik Rasch e George Tsebelis (eds.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London/New York: Routledge.
- Dourado, Ana Paula (2015), *Manual de Direito Fiscal*, Lisboa: Almedina.

- Dryzek, John** (1994), *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon** (2016), *Securities Against Misrule. Juries, Assemblies, Elections*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Filipe, António** (2002), *As Oposições Parlamentares em Portugal. Práticas e Intervenções (1976-2000)*, Lisboa: Vega.
- Franco, António Sousa** (2015), *Finanças Públicas e Direito Financeiro. Volumes I e II*, 4ª edição - 15.ª reimpressão, Coimbra: Almedina.
- Green-Pedersen, Cristopher, e Stefaan Walgrave** (2014), *Agenda Setting, Policies and Political Systems. A Comparative Approach*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Gouveia, Jorge Bacelar** (2013), *Manual de Direito Constitucional, Vol.I*, Coimbra: Almedina.
- Habermas, Jürgen** (1989/1962), *The Transformation of the Public Sphere*, Londres: Polity Press.
- Hallerberg, Martin** (2010), “Empirical applications of veto player analysis and institutional effectiveness”, in Thomas König, George Tsebelis e Marcus Debus (eds.), *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision Making in Modern Democracies*, NY: Springer.
- Heller, W.B.** (2001), “Making policy stick: why the governments gets what it wants in multiparty parliaments”, in *American Journal of Political Science*, 45, 780-798,
- Kant, Immanuel** (2018), *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*, Coimbra: Almedina.
- King, Anthony** (1975), “Executives”, in F.I. Greenstein e N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Jones, Bryan D., e Frank R. Baumgartner** (2005), *The Politics of Attention: How Governments Prioritize Problems*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lascombes, Pierre, e Patrick Le Galès** (2012), *Sociologie de l'Action Publique*, Paris: Armand Colin.
- Laver, Michael** (2006), “Legislatures and parliaments in comparative context”, in Michael Moran, Martin Rein e Robert Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Leloup, Lance T., e John T. Wooley** (1991), “Legislative oversight of monetary policy in France, Germany, Great Britain, and the United States”, in David M. Olson e Michael L. Mezey (eds.), *Legislatures in Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Leston-Bandeira, Cristina** (1995), “Controlo parlamentar na Assembleia da República: a translação do poder da IV para a V Legislatura”, in *Legislação*, 12, pp.121-151.
- Leston-Bandeira, Cristina** (2002), *Da Legislação à Legitimação*, Lisboa: ICS.
- Leroy, Marc** (2013), “Sociologia de decisão financeira pública”, in Carlos dos Santos, António e Cidália Maria da Mota Lopes (2013), *Fiscalidade. Outros Olhares*, Porto: Vida Económica.
- Levi, Margaret** (1988), *On Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press.
- Lobo Xavier, António** (1990), *O Orçamento como Lei: Contributo para a Compreensão de Algumas Especificidades do Direito Orçamental Português*, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- March, James G.** (1997), “Understanding how decisions happen in organizations”, in Zur Shapira (ed.), *Organizational Decision Making*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Magalhães, Pedro C.** (1995), “A actividade legislativa da Assembleia da República e o seu papel no sistema político”, in *Legislação*, 12, Janeiro-Março.
- Martin, Isaac William, Ajay K. Mehrotra e Monica Prasad** (2009), “The thunder of history: the origins and development of the new fiscal sociology”, in Isaac William Martin, Ajay K. Mehrotra e Monica Prasad (eds.), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, Isaac William, Ajay K. Mehrotra e Monica Prasad** (2009) (eds.), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico** (2006), “Agenda-setting”, in Michael Moran, Martin Rein e Robert Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Mendes, Hugo** (2015), “A condução da política orçamental durante o programa de ajustamento”, in Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs.), *Governar com a Troika. Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*, Coimbra: Almedina.
- Mezey, Michael L.** (1979), “Classifying legislatures”, in Philip Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press.
- Ministério das Finanças** (1998), *Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido. Textos Fundamentais da Reforma Fiscal para o Século XXI*, Coimbra: Almedina.
- Montesquieu, Baron de** (1990/1748), “Of the Laws which establish Political Liberty with regard to the Constitution”, in Philip Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press.
- Moreira, Adriano** (1989), “O regime: o semipresidencialismo do Primeiro-Ministro”, in Mário Baptista Coelho (coord.), *Portugal. O Sistema Político e Constitucional (1979-1987)*, Lisboa: ICS.
- Musgrave, R.A.** (1992), “Schumpeter's crisis of the tax state: An essay in fiscal sociology”, *Journal of Evolutionary Economics*, 2 (2), 89-113.
- Nabais, Casalta José** (2015), *Direito Fiscal*, Coimbra: Almedina.
- Norton, Phillip** (1990a) (ed.), *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press
- Norton, Phillip** (1990b) (ed.), “Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a policy influencer”, in *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press
- Norton, Phillip** (1990c), “Parliaments: a framework for analysis”, in Phillip Norton (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London: Frank Cass.
- OCDE** (2008), *Review of Budgeting in Portugal*, Paris: OCDE (<https://www.oecd.org/portugal/42007470.pdf>).
- Olson, David M.** (1994), *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, New York: M.E. Sharpe.
- Olson, David M., e Michael L. Mezey** (eds.) (1991), *Legislatures in Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ornstein, Norman J., e Thomas E. Mann** (2000) (eds.), *The Permanent Campaign and Its Future*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute and The Brookings Institute.
- Ostrom, Elinor** (2007), “Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis”, in Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, 2nd Edition, Cambridge, MA: Westview Press.

- Peixoto, Margarida** (2019), “UTAO quer mais pessoal, mais tempo e mais visibilidade”, *Jornal de Negócios*, 5 de Agosto (disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/financas-publicas/detalhe/utao-quer-mais-pessoal-mais-tempo-e-mais-visibilidade>)
- Pereira, Manuel Henrique de Freitas** (2014), *Fiscalidade*, 5.ª edição, Coimbra: Almedina.
- Poggi, Gianfranco** (1978), *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*, Stanford: Stanford University Press.
- Polsby, Nelson W.** (1990/1975), “Legislatures”, in Philip Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press.
- Rasch, Bjorn Erik** (2011), “Norway. Institutionally weak governments and parliamentary voting on bills”, in Bjorn Erik Rasch e George Tsebelis (eds.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London/NewYork: Routledge.
- Rasch, Bjorn Erik e George Tsebelis** (2011) (eds.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London/NewYork: Routledge.
- Rehg, William, e James Bohman** (1996), “Discourse and democracy: the formal and informal basis of legitimacy in Habermas’ *Faktizitat und Geltung*”, *The Journal of Political Philosophy*, 4 (3), 79-99.
- Ribeiro, Teixeira** (1989), *A Reforma Fiscal*, Coimbra: Coimbra Editora.
- Roberts, Alasdair** (2011), *The Logic of Discipline. Global Capitalism and the Architecture of Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Rosanvallon, Pierre** (2015), *Le Bon Gouvernement*, Paris: Seuil.
- Sá, Luis** (1998), “Assembleia da República”, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, 1.º Suplemento (separata).
- Sabatier, Paul A.** (2007) (ed.), *Theories of the Policy Process*, 2nd Edition, Cambridge, MA: Westview Press.
- Sanches, Saldanha** (2000), *A Quantificação da Obrigação Tributária: Deveres de Cooperação, Autoavaliação e Avaliação Administrativa*, Lisboa.
- Sanches, Saldanha** (2007), *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra: Coimbra Editora.
- Santos, Luís Máximo dos** (2005), “Os desenvolvimentos posteriores à Reforma Fiscal de 1988/89”, in AAVV, *15 Anos de Reforma Fiscal. Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha*, Coimbra: Almedina.
- Sarmiento, Joaquim Miranda** (2016), *A Nova Lei de Enquadramento Orçamental*, Lisboa: IDEFF.
- Schumpeter, Joseph** (1991/1918), “The crisis of that tax state”, in Richard Swedberg (ed.), *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Seguro, António José** (2016), *A Reforma do Parlamento Portugues. O Controlo Político do Governo*, Lisboa: Quetzal.
- Soares, Domitília e Rafael Marques**, (2013), “A sociologia fiscal: um esquisso histórico”, in Carlos dos Santos, António e Cidália Maria da Mota Lopes (2013), *Fiscalidade. Outros Olhares*, Porto: Vida Económica.
- Steinmo, Sven** (2004), “Néo-institutionnalismes”, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot e Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris: Presses de Sciences Po.

- Steinmo, Sven** (2010), *The Evolution of Modern States. Sweden, Japan, and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Taly, Michel** (2016), *Les Coulisses de la Politique Fiscale*, Paris: PUF.
- Teixeira, Glória** (2010), *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra: Almedina.
- Tilly, James** (2009a), “Foreword”, in Isaac William Martin, Ajay K. Mehrotra e Monica Prasad (eds.), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, James** (2009b), “Extraction and democracy”, in Isaac William Martin, Ajay K. Mehrotra e Monica Prasad (eds.), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- True, James L., Bryan D. Jones e Frank R. Baumgartner** (2007), “Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking”, in Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, 2nd Edition, Cambridge, MA: Westview Press.
- Tsebelis, G.** (1995), “Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartism”, *British Journal of Political Science*, 25 (3), 289-325.
- Tsebelis, G.** (2000), “Veto players and institutional analysis”, in *Governance*, 13 (4), 441-474.
- Tsebelis, G.** (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*,
- Tsebelis, G.** (2010), “Veto player theory and policy change: an introduction”, in Thomas König, George Tsebelis e Marcus Debus (eds.), *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision Making in Modern Democracies*, NY: Springer.
- Vasques, Sérgio** (2008) (coord.), *Taxas e Contribuições Sectoriais*, Coimbra: Almedina.
- Vasques, Sérgio** (2011), *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra: Almedina.
- Weber, Max** (2004/1917), *Œuvres politiques 1895-1919*, Paris: Michel Albin.
- Wildavsky, Aaron** (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto: Little Brown Company.
- Wildavsky, Aaron** (1980), *Policy: The Art and Craft of the Policy Analysis*, London: Macmillan.
- Wildavsky, Aaron** (1986), *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, 2nd edition, New York: Transaction Publishers.
- Wildavsky, Aaron e Naomi Caiden** (1997), *The New Politics of the Budgetary Process: The Art and Craft of the Policy Analysis*, 3rd edition, New York: Longman.
- Wildavsky, Aaron** (2001), *Budgeting and Governing*, London: Taylor & Francis.
- Xavier de Basto, José Guilherme** (2005), “O IRS na reforma fiscal de 1988/1989”, in AAVV, *15 Anos de Reforma Fiscal. Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha*, Coimbra: Almedina.
- Zahariadis, Nikolaos** (2007), “The Multiple Stream Framework: structure, limitations, prospects”, in Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, 2nd Edition, Cambridge, MA: Westview Press.