

## **Apontamentos acerca do problema da dívida pública portuguesa do século XXI**

(Appointments on the problem of the portuguese public debt in the 21st century)

RUI MIGUEL ZEFERINO FERREIRA<sup>1</sup>

Universidade de Santiago de Compostela (Espanha)

**Sumário:** Introdução; 1. A evolução da economia portuguesa; 1.1. Problemas internos: crescimento económico *versus* crescimento da despesa pública; 1.2. Problema interno: a desorçamentação dos investimentos; 1.3. Problema externo: O crescimento dos juros; 2. Origens dos problemas da dívida pública portuguesa; 3. A influência da democracia e do Estado Social na dívida pública; 3.1. As perversões da democracia; 3.2. O Estado Social e as consequências na dívida pública portuguesa; 4. A dívida pública e a despesa pública; 5. O limite constitucional à assunção de responsabilidades financeiras; Conclusão; Bibliografia.

**Resumo:** O Estado português após a recente crise financeira encetou um conjunto de medidas de ajustamento financeiro, em que foi dada prioridade à correção do défice orçamental, mas outros indicadores económicos continuam a mostrar-se preocupantes, em particular a dívida pública, que apesar dos ajustamentos nas contas públicas continua a crescer para valores históricos. A atual dívida pública portuguesa corresponde à quinta maior do mundo, que embora decorra da conjuntura internacional, tem na sua génese razões de natureza interna. É neste panorama que se irá desenvolver a compreensão do problema da dívida pública portuguesa, nomeadamente a sua evolução e as suas causas, bem como a opção pela introdução de uma norma jurídico-constitucional de limitação da constituição de dívida pública.

**Palavras-chave:** Finanças públicas; Dívida pública; Portugal; Crescimento económico; Estado Social.

**Abstract:** The Portuguese State after the recent financial crisis undertook a set of financial adjustment measures, which was given priority to fix the budget deficit, but other economic indicators continue to show concern, in particular the public debt, which in spite of adjustments in public accounts continues to grow to historic values. The current Portuguese public debt corresponds to the fifth largest in the world, though in consequence of the international conjuncture, has on its internal reasons. This is the panorama that will develop understanding of the Portuguese public debt problem, including its evolution and its causes,

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Universidade de Santiago de Compostela. Mestre em Direito, em Ciências Jurídico-Económicas, pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Investigador na Universidade de Santiago de Compostela. Professor-convidado da aula de Direito Orçamentário e finanças públicas na Península Ibérica, do curso intensivo de verão «*El Derecho Ibérico y su Influencia en América Latina*», na Universidade de Santiago de Compostela. Investigador-Colaborador Estrangeiro no grupo de investigação «**Teoria Jurídica do Mercado**» da Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP/Brasil). Revisor na revista jurídica FA7, da Faculdade 7 de Setembro (Brasil) e da revista jurídica de Direitos Fundamentais e Tributação (Brasil). Advogado e Arbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD).

as well as the option for the introduction of a legal and constitutional rule of limitation of public debt.

**Keywords:** Public finances; Public debt; Portugal; Economic growth; Social State

### **Introdução**

O Estado português após a recente crise financeira, que implicou uma nova intervenção do Fundo Monetário Internacional, bem como do Banco Central Europeu e da Comissão Europeia, encetou um conjunto de medidas de ajustamento financeiro. Nesse âmbito, vem sendo dado especial ênfase à correção do défice orçamental, que irá ficar muito provavelmente abaixo dos 2,5% do Produto Interno Bruto (PIB), o que permitirá a saída definitiva do país do procedimento por défice excessivo. Contudo, outros indicadores económico-financeiros continuam a mostrar-se preocupantes, em particular o indicador da dívida pública, que apesar dos ajustamentos nas contas públicas continua a crescer para valores históricos.

Como recentemente publicado, no terceiro trimestre de 2016, a dívida das administrações públicas atingiu um máximo de 133,08% do PIB, face ao histórico existente desde de 2007, no qual se atingiu no final desse ano o valor 68,4% do PIB<sup>2</sup>. Em cerca de 10 anos a dívida pública do Estado português cresceu uns alarmantes 64,68% do PIB, pelo que quase duplicou numa década. Embora seja certo que existiram razões de cariz internacional que o promoveram, mas não se pode deixar de reconhecer a existência de várias razões puramente internas para a atual situação. O valor agora conhecido é inclusivamente superior ao do trimestre anterior, onde se fixou nos 131,7% do PIB e no período homólogo de 2015, onde se havia fixado nos 130,4% do PIB, o que denota uma tendência de crescimento, apesar de todas as medidas de ajustamento financeiro implementadas.

O valor da atual dívida pública leva a que Portugal tenha a quinta maior dívida pública do mundo, apenas ultrapassado pela Itália, Líbano, Grécia e Japão<sup>3</sup>. Desde 2013 mantém-se consistentemente acima dos 120% do PIB, embora a mesma tenha estagnado nos atuais valores, sem os crescimentos galopantes que ocorreu no período compreendido entre 2007 e 2012.

A maior preocupação para além do atual valor da dívida pública é que as perspetivas da redução não são animadores, o que resulta em grande medida do crescimento anémico da economia portuguesa, em que se estima que nos próximos anos não consiga sequer atingir os 2% do PIB, quando na realidade se sabe que a inversão do problema da dívida pública exigia um crescimento económico na ordem dos 3% do PIB. Por seu lado, o Fundo Monetário Internacional não perspetiva como possível a redução da dívida pública até 2021 para valores inferiores a 126% do PIB, alertando para as estimativas desajustadas do Governo português, quando previu no orçamento de Estado para 2016 a fixação da dívida pública nos 127,7% do PIB. Com apenas um trimestre pela frente parece manifestamente utópico pensar em atingir esse nível de dívida, o que indiretamente foi reconhecido pela proposta de orçamento de Estado para 2017, onde se veio a consagrar para o próximo ano uma dívida de 129,7% do PIB, que também será dificilmente alcançável com base num crescimento económico na ordem dos 1,2% a 1,5% do PIB.

A este propósito o Fundo Monetário Internacional vem alertando que *“qualquer desenvolvimento que prejudique a dinâmica de dívida pública pode provocar uma mudança*

---

<sup>2</sup> AGUIAR, Nuno. “Dívida, o número que dá dores de cabeça ao Governo”. *Jornal de Negócios*: Lisboa, Ano XV (2016), N.º 3382, pp. 14 e 27.

<sup>3</sup> Segundo os dados de Dezembro de 2015, divulgados pela *Trading Economics*, disponível em <http://pt.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp>, as divididas destes países eram as seguintes: Japão com 226% do PIB; Grécia com 180% do PIB; Líbano com 139% do PIB e a Itália com 132,70% do PIB.

*súbita do sentimento do mercado*"<sup>4</sup>. O indicador da dívida pública vem provocando o crescimento gradual das "yields" das obrigações a dez anos, que se encontram próximas dos 4%, quando no final do ano de 2015 a cotação era de cerca de 2,5%<sup>5</sup>, o que em comparação com a cotação para a Itália e a Espanha não deixa de ser preocupante, quando estas apresentam valores de 1,8%<sup>6</sup> e 1,4%<sup>7</sup>.

É neste panorama que nos próximos pontos se irá desenvolver a compreensão do problema da dívida pública portuguesa, nomeadamente a sua evolução e as suas causas externas e internas, bem como as opções que se vem equacionando para a resolução deste problema.

### 1. A evolução da economia portuguesa

Em 2011, o ex-ministro das finanças portuguesas MEDINA CARREIRA escrevia que o *"país atravessa hoje a maior crise de que guardamos memória: uma economia de rastos; uma dívida gigantesca; uma dívida externa bruta que durante muito tempo será uma pesada causa do nosso empobrecimento (...)"*<sup>8</sup>. Este cenário que já então se verificava, veio no que à questão da dívida pública se refere, a agravar-se, bastando recordar que em 2011 a mesma era de 111,4% do PIB e na atualidade ultrapassa os 133% do PIB. Esta evolução é resultado do cenário já em 2011 traçado pelo ex-ministro da economia, ÁLVARO SANTOS PEREIRA, que escreveu que tínhamos *"o pior crescimento económico médio desde a Primeira Guerra Mundial; (...); a maior dívida pública dos últimos 160 anos; a maior dívida externa dos últimos 120 anos (desde 1892), quando tivemos de declarar bancarrota; (...)"*<sup>9</sup>. O problema é resultado do crescimento anémico da economia, quando comparado com o crescimento das despesas públicas, nomeadamente das que se encontram diretamente associadas ao Estado Social. Com este facto não se pretende sustentar que o mesmo não deva existir, mas somente se pretende fazer ver que as despesas sociais não são sustentáveis do ponto de vista financeiro com o atual crescimento económico, o que tem tido como consequência o crescimento descontrolado da dívida pública. Este crescimento económico anémico é visível quando se verifica que na última década (2006-2015)<sup>10</sup> a taxa de crescimento real do PIB foi de -0,134%, e nos anos em que esse indicador foi positivo apenas já no longínquo ano de 2007 é que se atingiu um crescimento superior a 2% (2,49%).

As causas desta situação são de natureza interna e externa, sendo que quanto à sua natureza externa resultam fundamentalmente da crise económica internacional e, em particular, do abrandamento económico dos países da União Europeia, designadamente das economias alemã e espanhola, das quais Portugal está fortemente dependente. Este abrandamento implicou para as contas públicas portuguesas uma redução significativa das receitas, sem que tivesse sido compensada ao nível da redução da despesa pública. Ao invés, sucedeu exatamente o contrário, com o nível da despesa a crescer e as políticas com

---

<sup>4</sup> AGUIAR, Nuno. "Dívida, o número que dá dores de cabeça ao Governo". *Jornal de Negócios*: Lisboa, Ano XV (2016), N.º 3382, p. 14.

<sup>5</sup> A evolução das "yields" das obrigações a dez anos é possível de consultar em <http://pt.investing.com/rates-bonds/portugal-10-year-bond-yield-streaming-chart#>. Acesso em 15 de dezembro de 2016.

<sup>6</sup> In: <http://pt.investing.com/rates-bonds/italy-10-year-bond-yield>. Acesso em 15 de dezembro de 2016.

<sup>7</sup> In: <http://pt.investing.com/rates-bonds/spain-10-year-bond-yield>. Acesso em 15 de dezembro de 2016.

<sup>8</sup> CARREIRA, Medina. *O Fim da Ilusão*. Objectiva: Carnaxide, 1.ª ed., 2011, p.13.

<sup>9</sup> PEREIRA, Álvaro Santos. *Portugal na hora da verdade*. Gradiva: Lisboa, 2011. Citado em CARREIRA, Medina. *O Fim da Ilusão*. Objectiva: Carnaxide, 1.ª ed., 2011, pp.13-14.

<sup>10</sup> In: <http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+crescimento+real+do+PIB-2298>. Acedido em 15 de dezembro de 2016.

esses objetivos a continuarem a serem implementadas<sup>11</sup>. O resultado de tais políticas foi o crescimento da dívida pública portuguesa, sendo sintomático a passagem de uma dívida pública de 50,3% do PIB em 2000, para 111,4% do PIB em 2011.

A crise não será, no entanto, apenas de natureza económica e financeira, tendo raízes mais profundas numa crise política e social do sistema democrático<sup>12</sup>, motivada por uma taxa de desemprego que chega nos dias de hoje aos 11%, a qual não pode deixar de ser também resultado da crise económica e do crescimento anémico da economia portuguesa. Esse é o problema central com o qual nos debatemos.

### **1.1. Problemas internos: crescimento económico versus crescimento da despesa pública**

O crescimento médio e anual na última década foi negativo, sem que se tenha verificado o mesmo com as despesas públicas, pelo que não deixará de se ter de questionar se não deveria o crescimento da despesa pública de ser indexado ao crescimento da economia. Mesmo recuando aos dados da última década do século XX e à primeira do século XXI, fora dos anos de maiores ajustamentos financeiros que se seguiram, já o crescimento económico médio anual não ultrapassava a barreira dos 2%<sup>13</sup>, enquanto a despesa pública, excluídos os juros e os gastos de capital crescia a uma média pouco inferior aos 4% ao ano. Este crescimento das despesas públicas, que não foi acompanhado pelas receitas, em particular dos impostos, levou a que as despesas correntes do Estado, designadamente, com pessoal e prestações sociais, passassem a consumir em 2010 o correspondente a 96% das contribuições e dos impostos arrecadados<sup>14</sup>.

Está assim evidenciado que o primeiro grande problema da dívida pública resulta do excesso de crescimento da despesa pública, embora entendamos que o problema não será propriamente o que a despesa pública está a crescer, mesmo depois das medidas de ajustamento, mas o que a economia não está a crescer, pelo que este problema implica que sejam adotadas medidas que acima de tudo assegurem o crescimento económico. Porém, até lá, as despesas públicas têm de ser limitadas, nem que tal implique a restrição ou a limitação das políticas públicas, porque continuar a fazê-lo irá implicar mais cedo ou mais tarde a falência do Estado. Assim, é ainda de criticar que a diminuição da despesa pública tenha sido conseguida no ano de 2016 através da redução das despesas de capital, designadamente pela queda histórica do investimento público, que afetará ainda mais o crescimento económico, tão crucial para assegurar a sustentabilidade das políticas públicas e sociais.

---

<sup>11</sup> Nas últimas duas décadas (1995-2015), as receitas das administrações públicas em percentagem do PIB, quanto ao total corrente e de capital oscilaram entre os 37,4% do PIB (1995) e os 44% do PIB (2015), sendo que as maiores percentagens foram obtidas em 2013 e 2014, respetivamente, com 45,1% e 44,6% do PIB, o que ficou a dever-se à maior pressão fiscal pelo ajustamento orçamental e não pelo eventual crescimento da economia portuguesa, em que representaram 37,1% e 37% do PIB – dados disponíveis para consulta em: <http://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>. Acedido em 15 de dezembro de 2016. No que respeita à despesa das administrações públicas em percentagem do PIB, quanto ao total corrente e de capital oscilaram entre os 42,6% do PIB (1995) e os 48,4% do PIB (2015), sendo que as maiores percentagens foram obtidas entre 2009 e 2013, respetivamente, com 50,2%, 51,8%, 50%, 48,5% e 49,9% do PIB.

<sup>12</sup> FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. “A crise do sistema democrático ocidental: a degradação da confiança dos jovens nas instituições democráticas”, in: *Administración Pública, Juventud y Democracia Participativa*. Xunta de Galicia: Santiago de Compostela, Cap. IV, 1.ª ed., 2016, pp. 71-83.

<sup>13</sup> Este crescimento quando comparado com o verificado nos anos de setenta é de apenas 20% do então alcançado nessa época dourada da economia portuguesa.

<sup>14</sup> Em 1995 a percentagem de impostos e de contribuições necessários para assegurar o pagamento do pessoal e das prestações sociais era de 81%, o que implicou em quinze anos o crescimento de 15%.

### 1.2. Problema interno: a desorçamentação dos investimentos

O problema da dívida pública apesar de se ter agravado neste século XXI por vários motivos, como seja o crescimento económico negativo, já nos finais do século passado apresentava-se como grave. Essa realidade foi sujeita a uma engenhosa maquiagem, quer para que o Estado apresentasse uma dívida pública inferior a 60% do PIB, quer para que o défice orçamental fosse inferior a 3%, de modo a cumprir os critérios necessários para a entrada na moeda única.

Essa maquiagem foi resultado de uma política de desorçamentação das despesas públicas de capital, fruto da sua contabilização em outras entidades públicas distintas do Estado, designadamente nas empresas públicas, em que os hospitais EPE assumiram um papel fundamental. Essa política de desorçamentação também foi prosseguida através da utilização das parcerias público-privadas. Esta atuação permitiu que as despesas de capital no período entre 1995 e 2008 baixassem de 4,6% para 2,6% do PIB. Com a alteração das regras do cálculo tanto do défice orçamental como da dívida pública, o qual passou a abranger outras entidades, nomeadamente as empresas públicas, emergiu a constatação da existência de uma dívida pública insustentável.

### 1.3. Problema externo: O crescimento dos juros

Durante vários anos a situação financeira do Estado foi-se mantendo minimamente sustentável, sem prejuízo da desorçamentação, graças à redução das taxas de juro, que no período entre 1995 e 2008 baixaram de 5,6% para 2,9% do PIB. Com a recente e prometida alteração da política de taxas de juro pelo Banco Central Europeu, as taxas de juro irão crescer, o que adicionado à alteração das regras de cálculo tanto do défice orçamental como da dívida pública, o peso dos juros irá agravar ainda mais a situação já grave da dívida pública portuguesa.

## 2. Origens dos problemas da dívida pública portuguesa

O problema da dívida pública portuguesa apesar de se ter agravado no início do século XXI, nomeadamente a partir da entrada para a moeda única, não é um problema exclusivo deste século, antes resulta de um problema estrutural do Estado e da economia portuguesa, que se foi agravando progressivamente após a entrada no regime democrático. Tudo isto aconteceu apesar dos avisos do Fundo Monetário Internacional, do Banco Central Europeu, da Comissão Europeia e inclusivamente do Banco de Portugal.

A passagem do país para a democracia trouxe consigo a construção de um abrangente Estado Social, que inicialmente foi sustentado com taxas de crescimento, ainda que modestas, bastante razoáveis, porém, desde a década de noventa esse Estado Social vem sendo assegurado por dívida pública, que desde essa época nunca mais deixou de crescer. Acresce que, em 1986, a entrada para a Comunidade Económica Europeia conduziu à abertura da economia nacional aos mercados internacionais e à respetiva concorrência à esfera global, o que veio a agravar o problema, decorrente da inexistência de uma economia interna preparada para o choque da internacionalização. Este facto só não foi logo visível na sua plenitude porque como refere MEDINA CARREIRA *"podemos disfarçar, durante uma década – apoiados nos fundos europeus, na baixa do preço do petróleo depois de 1984, nas remessas maciças dos emigrantes, nas privatizações, na desvalorização do escudo e na queda das tas de juro (...)"*<sup>15</sup>.

O problema da dívida pública sofreu um agravamento significativo a partir do momento que o Estado deixou de deter os instrumentos da política monetária, designadamente a possibilidade de desvalorizar a moeda. Em paralelo, o Estado Social que é gerador de despesa pública não se adaptou à nova realidade, continuando a crescer acima do crescimento da economia portuguesa, o que vem ocorrendo há cerca de 40 anos (desde 1975<sup>16</sup>). Com o despoletar da crise europeia e o fim da era de prosperidade a economia

<sup>15</sup> CARREIRA, Medina. *O Fim da Ilusão*. Objectiva: Carnaxide, 1.ª ed., 2011, p. 21

<sup>16</sup> Esta data marca o fim da época de grande aceleração económica, a qual ficou conhecida segundo alguns autores como os «30 Gloriosos Anos». Isto é, entre 1945 e 1975 verificou-se um crescimento

portuguesa entrou numa fase de acentuada crise económica, com taxas de crescimento negativas, há qual se associou uma crise financeira.

O Estado Social que está também na origem da atual crise da dívida pública foi fortemente incrementado a partir do final da Segunda Guerra Mundial, tendo beneficiado de um crescimento económico notável na europa, decorrente de condições que não serão repetíveis, nomeadamente, pela existência de muita mão-de-obra a baixo custo, pelos baixos custos da matéria-prima, que durou até à crise petrolífera de 1973, pelas baixas taxas de juro e pelo bom funcionamento do sistema internacional de pagamentos, resultante do sistema Bretton Woods<sup>17</sup>. Contudo, a partir de meados dos anos setenta esse crescimento económico desvaneceu-se por várias causas, em particular porque o crescimento dos salários passou a ser considerado um desincentivo para os investidores, bem como as matérias-primas deixaram de ter custos reduzidos e os juros cresceram, tornando o investimento mais oneroso. Por fim, por um lado, o Estado Social implicou o aumento da tributação e, por outro, deu-se a crise do sistema internacional de pagamentos da qual resulta a inconvertibilidade do dólar em 1971<sup>18</sup>. Daqui resultou a redução dos investimentos, decorrente da sua menor rendibilidade, o desemprego, a inflação, a introdução de políticas de matriz keynesiana<sup>19</sup>, que se viriam a mostrar totalmente ineficazes e que agravaram os desequilíbrios nas contas públicas por via do aumento dos défices orçamentais e da dívida pública.

Em paralelo, o crescimento europeu passou a ser influenciado negativamente pelo fenómeno da globalização e pela concorrência agressiva dos chamados *Tigres Asiáticos*, isto é, a Coreia do Sul, Taiwan, Hong-Kong e Singapura, que levam à deslocalização de muitas das indústrias sediadas na europa para estas regiões asiáticas. Este é o período da desindustrialização europeia e do fim da hegemonia económica da europa e dos EUA.

No atual período de liberalização do comércio internacional e de desenvolvimento do comércio eletrónico, que alguns chamam de economia «pós-industrial», passa a dar-se preferência aos locais com trabalho mal pago para a produção dos produtos concebidos nos países mais industrializados e com mão-de-obra mais onerosa. Este facto veio agravar o problema do desemprego e da desindustrialização europeia, promovendo o seu declínio económico. Neste cenário, as perspetivas de crescimento económico são modestas, questão que se mostra fulcral para o desenvolvimento da economia portuguesa e, por inerência, para a resolução do problema da sua elevada dívida pública. Em Junho de 2011, MEDINA CARREIRA, apresentava as estimativas de crescimento, as quais não são muito distintas das atuais, em que referia que *"até 2020, prevê-se um crescimento económico médio, na União Europeia, de cerca de 2,3% anuais; e, entre 2020 e 2050, admite-se que baixe para cerca de 1,1%"*<sup>20</sup>.

---

económico extraordinário no continente europeu, que permitiu condições que provavelmente não se voltarão a repetir, o qual garantiu o sucesso das políticas de pleno emprego e de redistribuição dos rendimentos por via do Estado Social.

<sup>17</sup> Em 1944 estabeleceram-se as regras relativas às relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados. O sistema Bretton Woods foi o primeiro exemplo, na história mundial, de uma ordem monetária totalmente negociada, tendo como objetivo governar as relações monetárias entre as Nações-Estado independentes. Sobre o sistema Bretton Woods veja-se: MAGNOLI, Demetrio. *História da Paz*. Editora Contexto: São Paulo, 2008.

<sup>18</sup> O Acordo de Bretton Woods durou até 1971, quando os [EUA](#), unilateralmente, acabaram com a [convertibilidade](#) do [dólar](#) em [ouro](#), o que efetivamente levou o sistema de Bretton Woods ao colapso e tornou o dólar uma [moeda fiduciária](#). Essa decisão criou uma situação em que o dólar americano se tornou [moeda de reserva](#), usada por muitos Estados.

<sup>19</sup> Estas políticas partem de um pressuposto errado de utilização da procura interna, por via da intervenção do Estado, como fator dinamizador da economia interna, o que acabou por ter apenas como consequência o crescimento das importações e o consequente desequilíbrio da balança, face ao menor nível de exportações.

<sup>20</sup> CARREIRA, Medina. *O Fim da Ilusão*. Objectiva: Carnaxide, 1.<sup>a</sup> ed., 2011, pp. 26-27.



Este panorama de crescimento económico anémico, que afetará invariavelmente a economia portuguesa irá ter efeitos ainda mais graves sobre a dívida pública se nada for feito. Na realidade, quando o Estado português assumiu pesados compromissos financeiros não teve em consideração a incapacidade da economia para os sustentar, nem adotou para a contrabalançar políticas públicas adequadas ao crescimento económico estimado e à elevada dívida pública existente.

No que respeita à despesa pública, que representa um dos problemas internos da economia portuguesa e um dos fatores geradores da elevada dívida pública, a mesma foi o resultado das políticas empreendidas com a instauração do regime democrático, que tiveram uma visão de curto prazo e de satisfação no imediato das pretensões da sociedade e, em alguns casos, das pretensões que os políticos quiseram introduzir na sociedade sem as mesmas tenham partido de uma prévia exigência desta. De facto, o funcionamento do sistema político corresponde a uma das perversidades da utilização abusiva do sistema democrático<sup>21</sup>, através do qual os políticos recorrem às despesas públicas para entrar no mercado da compra ou aliciamento de votos, para efeitos eleitorais, sem prever as consequências de tais compromissos para o futuro. Com base em promessas consecutivas ao longo dos últimos quarenta anos os partidos do arco governativo são os maiores defensores do Estado Social e aqueles que mais contribuíram para o aumento descontrolado da dívida pública, pelo que o seu principal problema será interno, e não tanto de conjuntura internacional.

### **3. A influência da democracia e do Estado Social na dívida pública**

#### **3.1. As perversões da democracia**

O sistema democrático merecendo ser defendido e preservado, vem sendo corrompido pela utilização que dele tem sido feita<sup>22</sup>, o que decorre do seu funcionamento com base em eleições e na necessidade dos políticos angariarem votos. Destas circunstâncias resulta que o Estado e a própria democracia têm-se tornando ineficazes e caído no descrédito da opinião pública, cuja atuação introduziu um conjunto de vicissitudes que a economia não tem tido capacidade para as absorver. Nas palavras de MEDINA CARREIRA "*caminhamos para um Estado autor e gestor de pobreza*"<sup>23</sup>, ao contrário daquilo que anuncia como sendo o seu objetivo de redistribuição da riqueza. Por isso, cabe questionar que riqueza se quer distribuir, no máximo estar-se-á a distribuir a pobreza, bem como a promove-la para o futuro através de um elevado endividamento externo, com base em aparentes compromissos sociais e ideias de coesão nacional, que têm como único escopo a angariação de votos e o aumento da dívida pública, ainda que a mesma não seja intencionalmente desejada.

Esta forma de funcionamento não preparou convenientemente o Estado para os diversos desafios do século XXI, nomeadamente, para a globalização, para o comércio internacional altamente concorrencial, para as crises económicas e financeiras e para a integração monetária e financeira ocorrida no âmbito da União Europeia. Também, o fenómeno da corrupção, da sujeição a grupos de interesse e de pressão<sup>24</sup>, e

---

<sup>21</sup> FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. "A crise do sistema democrático ocidental: a degradação da confiança dos jovens nas instituições democráticas", in: *Administración Pública, Juventud y Democracia Participativa*. Xunta de Galicia: Santiago de Compostela, Cap. IV, 1.ª ed., 2016, pp. 71-83.

<sup>22</sup> Neste sentido veja-se: FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. "A crise do sistema democrático ocidental: a degradação da confiança dos jovens nas instituições democráticas", in: *Administración Pública, Juventud y Democracia Participativa*. Xunta de Galicia: Santiago de Compostela, Cap. IV, 1.ª ed., 2016, pp. 71-83.

<sup>23</sup> CARREIRA, Medina. *O Fim da Ilusão*. Objectiva: Carnaxide, 1.ª ed., 2011, p. 31.

<sup>24</sup> Sobre os grupos de interesse e de pressão veja-se: FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. "Os grupos de interesse e a sua intervenção nas políticas públicas: regulamentação e supervisão através do estudo do sistema dos Estados Unidos da América", in *Cadernos Dereito Actual*. Wolters Kluwer: Santiago de Compostela, n.º 3, 2015, pp. 9-27.

autonomamente das clientelas político-partidárias, promoveu o crescimento do Estado Social em contraciclo ao crescimento económico. O panorama atual não poderá deixar de passar por uma reforma das políticas públicas, inseridas naquilo que designamos de Estado Social, pois as condições económicas e financeiras, a que acrescem as demográficas, alteram-se face à realidade existente nos anos setenta. A omissão da reforma do Estado, em particular do Estado Social, apesar da recente intervenção da Troika, não augura um grande futuro, sendo previsível que não sendo solucionando o problema da dívida pública em menos de uma década estará o país sujeito a nova intervenção internacional.

### **3.2. O Estado Social e as consequências na dívida pública portuguesa**

A utilização do Estado Social como argumento eleitoral implicou a assunção de compromissos financeiros onerosos para o Estado, o que conduziu à presente situação de elevada dívida pública, maioritariamente externa, pelo que não será hoje uma solução para esses fins democráticos. É facto assente que a sobrevivência do Estado Social não pode estar dependente do endividamento, mas antes do crescimento da economia, pois a história económica mostra-nos que uma economia produtiva é requisito essencial e inultrapassável para a manutenção ou, inclusivamente, para a existência do Estado Social. Acresce que se exige uma estrutura financeira adequada para garantir o seu financiamento, o que não é compatível na sua estruturação atual com uma dívida pública na ordem dos 133% do PIB ou com um crescimento económico abaixo dos 2% do PIB. A manutenção desta situação por mais tempo apenas poderá ter uma consequência, isto é, o colapso do Estado Social. Não haverá opção válida que não seja a escolha entre promover a economia, para que esta cresça constantemente acima dos 3% do PIB ou, reduzir o Estado Social, quer em termos de abrangência e dimensão humana, quer em termos financeiros. O adiamento das reformas para que tal seja conseguido terá como consequência que em menos de uma ou duas décadas a opção tenha de ser as duas medidas em conjunto, com consequências sociais que ultrapassarão em gravidade as restrições impostas pela crise de 2011-2013.

As condições que permitiram a implementação do atual Estado Social já não se verificam na atualidade, em particular, já não existe o monopólio industrial e económico da Europa e dos EUA e, em consequência, as taxas de crescimento económico acima dos 5% do PIB. Por outro lado, o equilíbrio demográfico então existente extinguiu-se, existindo hoje uma cada vez menor população ativa para sustentar a cada vez maior população inativa. Daqui decorre que presentemente o universo de beneficiários de prestações sociais e de outras políticas públicas é exponencialmente maior. As consequências têm vindo a acentuar-se no declínio económico da Europa, do qual Portugal é altamente dependente, sendo as perspetivas pouco animadoras face às expectativas de crescimento insignificantes das economias europeias.

Com o agravamento da crise na primeira década do século XXI, com vista a assegurar o Estado Social e uma massa cada vez maior de desempregados, que ultrapassou os 11%<sup>25</sup>, e de reformados, dos quais muitos eram provenientes do setor público, a dívida pública cresceu fortemente, fruto do endividamento externo, face à reduzida poupança interna. Efetivamente, segundo os dados do EUROSTAT neste período passou-se de uma dívida pública de 49% do PIB (2000), para em 2010 se atingir os 83% do PIB, atingindo-se em 2016 uns históricos 133% do PIB, e tudo isto em uns meros dezasseis anos.

Com a presente situação não se prevê para o futuro a existência das melhores condições para inverter o ciclo de endividamento, em face do fraco crescimento económico europeu, apesar da tentativa de promover a procura interna, mas que se tem mostrado insignificante para as necessidades da recuperação económica. A estas circunstâncias acresce a pressão fiscal de nível de confisco, que para além de reduzir a poupança afasta o investimento privado, que se associa ao quase nulo investimento público no decurso de 2016, como forma de cumprir a meta do défice orçamental. Porém, sem investimento não

---

<sup>25</sup> No início do século Portugal apresentava uma reduzida taxa de desemprego na ordem dos 4%.



se criam impulsos para o crescimento económico, quando também não os existem para o investimento privado. Por outro lado, o país continua a não promover as reformas necessárias para o crescimento da produtividade e da competitividade da economia nacional, que deixou de poder beneficiar das políticas de desvalorização monetária do século passado. Neste ponto, a redução da carga tributária e a liberalização do mercado laboral que seriam fundamentais para esse objetivo não fazem parte da atual linha orientadora do Estado português, podendo inclusivamente verificar-se alguns retrocessos, agravando ainda mais a situação da economia nacional. Por fim, o elevado peso dos juros, face a uma economia com fraco crescimento, é um facto adicional que deveria promover reformas no sentido de empreender um forte crescimento na economia, uma vez que a margem para o investimento público é reduzida. Efetivamente, existindo uma reduzida margem para o investimento público torna-se necessário que o Estado se focalize no investimento privado, essencial na economia «pós-industrial» de conceção, quando o país deixou de ser competitivo ao nível dos custos de mão-de-obra e dificilmente o voltará a ser no âmbito de uma economia global.

Todas as referidas circunstâncias e condições menos favoráveis afetam irremediavelmente o financiamento do Estado Social, que abrange uma parte significativa da sociedade, no âmbito do qual a redução de funcionários públicos por reforma não é solução, devido ao facto de continuar o Estado a ter de assumir as respetivas pensões, pelo que nessa ótica a solução terá de compreender uma reforma que promova o crescimento económico, de modo a permitir absorver os funcionários públicos ou a sua passagem do setor público para o privado.

A realidade dos últimos vinte anos mostra que a média anual do crescimento das despesas com o Estado Social foi superior no dobro ao crescimento médio da economia, o que não é sustentável do ponto de vista financeiro<sup>26</sup>, e tem promovido o aumento crescente dos impostos, que até 2020 deverão ser totalmente absorvidos pelo Estado Social e as suas prestações sociais. Este facto só por si constitui um entrave económico ao investimento estrangeiro. Como afirmou DANIEL BESSA *"neste momento, a economia portuguesa não só não consegue sustentar este Estado, como está a ser aniquilada por ele"*<sup>27</sup>.

No contexto de uma das maiores dívidas públicas do mundo, a reforma do Estado Social é uma imposição financeira, para além de ser uma questão moral, porque a geração atual está a hipotecar as gerações futuras. Para além da dívida pública existente, estão a ser criadas dívidas implícitas que surgirão no futuro, decorrentes dos encargos sociais que no futuro terão de ser pagos à atual população ativa. Esta situação não foi pelo Estado acautelada. É, pois, necessário assumir a incapacidade financeira do Estado para garantir o cumprimento de todos os encargos sociais que foi assumindo, e a partir daí adequar as políticas públicas e sociais à realidade do país, tanto financeira como económica.

É uma utopia o Estado e a sociedade acreditarem que é possível manterem a atual estruturação do Estado Social, quando nenhuma das condições que permitiram a sua construção já não existem, sendo por isso ilusório sustentar que com o atual crescimento económico se possa continuar a financiar tais encargos. Também, a utilização da via tributária está esgotada, pois os limites aceitáveis de tributação pela utilização de impostos e contribuições já foi ultrapassado, tendo o efeito perverso de afetar com gravidade o

---

<sup>26</sup> No período de 2000 a 2010 o PIB cresceu uns insignificantes 0,6% anuais (média), enquanto as despesas sociais registaram um crescimento de 2,2%, ou seja, as despesas superaram o triplo do valor do crescimento, o que do ponto de vista financeiro não é compatível e teve como necessária consequência o aumento da dívida pública e do endividamento externo.

<sup>27</sup> BESSA, Daniel. "A economia está a ser aniquilada pelo Estado Social". *Público*: Lisboa, 9 de dezembro de 2010.

crescimento económico e o investimento privado, tanto nacional como estrangeiro<sup>28</sup>. Esta realidade não é uma fatalidade, uma vez que sendo promovida a aceleração económica, que hoje não existe, será possível repor as condições sociais atualmente existentes. Assim, será preciso conjugar as perspetivas financeiras, económicas e demográficas para construir um Estado Social equilibrado e sustentável a médio e longo prazo.

#### **4. A dívida pública e a despesa pública**

Não pode a equidade sustentar a presente trajetória da dívida pública, devendo antes basear-se a estratégia de desenvolvimento no crescimento económico, centrado no mercado e na existência de empresas incentivadas a produzir, a serem cada vez mais produtivas para o mercado internacional, pelo incremento das exportações e, por fim, a investir no país. Não há que ter medo do liberalismo económico, pois essa mesma doutrina tem consciência e admite as suas próprias falhas, pelo que cria os necessários mecanismos de compensação.

O elevado nível de despesas públicas não será o único problema com que o Estado se debate, mas é um dos mais importantes, a par do confisco tributário, que exige a reforma do Estado Social. Em contraciclo ao que sucedeu no resto dos países da União Europeia, as despesas públicas em Portugal tiveram um crescimento muito acentuado, o que vem demonstrando o descontrolo na sua gestão. A relação despesas públicas/PIB atingiu um dos valores mais elevados do mundo, com os importantes recursos disponíveis a serem canalizados para o consumo público, retirando-os aos privados, que teriam uma utilização mais produtiva do que aquela que é feita pelo Estado. A eficiência e a produtividade dos mercados e dos privados é superior aquela que a intervenção económica do Estado pode oferecer, tendo, ao invés, um efeito contrário ao desejado.

O problema da despesa pública, que está na génese e no fundamento da dívida pública, está há várias décadas reconhecido como um problema persistente da economia e das finanças públicas portuguesas. Porém, nos últimos vinte anos nada foi feito para resolver esta questão, tendo inclusivamente sofrido um agravamento nesse período da história económica e financeira do Estado português. Nestas circunstâncias não pode prevalecer a ideia de «*consciência social*» e de aplicação do princípio da equidade sobre as limitações financeiras do Estado e o descontrolo do Estado Social. Como refere MEDINA CARREIRA, a propósito da redução da despesa pública, a mesma “*não poderá ser atenuada subitamente. E devem ter-se em conta três condições necessárias ou, no mínimo, convenientes: a do crescimento económico, as sociais e as políticas*”<sup>29</sup>.

#### **5. O limite constitucional à assunção de responsabilidades financeiras**

No que respeita à dívida pública, ainda que existam algumas dúvidas sobre a abrangência deste conceito, o Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária utiliza o conceito de dívida pública bruta das administrações públicas, do qual consta o limite de 60% do PIB. Tendo em consideração o crescimento da despesa pública, nomeadamente nos setores da proteção social, saúde e educação<sup>30</sup>, mostra-se essencial estabelecer esse mesmo limite a nível constitucional, baseado na vinculação das despesas de saúde e de educação ao crescimento económico.

A Constituição de um Estado deve ser neutra, isto é, não deve apontar para nenhum determinado modelo de sociedade, como sucede com a atual Constituição da República Portuguesa, que evidencia uma clara opção pelas políticas *Keynesianas*, pelo Estado intervencionista e ideologicamente mais centrado nas políticas de esquerda. Embora

<sup>28</sup> Neste sentido veja-se: FERREIRA, Rui Miguel Zeferino; VEIGA, Fábio. “The Revolution of the Tax System based on Flat Tax”, in *Athens Journal of Law: The Business and Law Research Division of The Athens Institute for Education and Research*, Volume 2, Issue 4, October 2016, pp. 253-268.

<sup>29</sup> CARREIRA, Medina. *O Fim da Ilusão*. Objectiva: Carnaxide, 1.<sup>a</sup> ed., 2011, p. 62.

<sup>30</sup> Segundo os dados apresentados por Paulo Trigo Pereira de 1995 a 2009, as despesas tidas com a proteção social cresceu 5,7%; as despesas de saúde 1,7% e as despesas com educação 1,1%. In: PEREIRA, Paulo Trigo. *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*. Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa, 2012, p. 37.

entendamos que o modelo de Estado mais adequado será aquele que implique um mínimo de intervenção económica e social, limitando-se a sua atividade às funções de soberania<sup>31</sup>, ao contrário daqueles que sustentam a existência de um Estado intervencionista, o qual tem por fim uma sociedade de bem-estar, baseada na ideia de redistribuição e de uma justiça de meios e, alguns casos, de uma justiça de resultados, quando o Estado não se contenta apenas com a igualdade de oportunidades<sup>32</sup>, estas questões não devem ser fixadas numa Constituição nacional. Como refere PAULO TRIGO PEREIRA “as opções políticas e ideológicas sobre qual deve ser o papel e a dimensão do estado ou o caminho da sociedade devem ser objeto de luta política parlamentar «ordinária» e não devem constar da Constituição”<sup>33</sup>. Neste âmbito, a Constituição da República Portuguesa padece de um excesso de conteúdo ideológico, o que vem dificultando ao longo dos últimos quarenta anos a introdução das reformas estruturais necessárias ao país, tal como está na base dos atuais problemas da dívida pública, dada a sua natureza excessivamente compromissória.

Uma das questões que importa rever no sistema constitucional português resulta do problema da dívida pública, que poderia ser solucionado através da consagração de um limite à realização de dívida pública que implique responsabilidades financeiras para as gerações vindouras, como forma de não colocar em causa o contrato social intergeracional, por via da transferência das dívidas do presente para as gerações futuras. Esse limite deveria ser fixado no valor de 60% do PIB, tendo em consideração ser esse o limite consagrado pelo Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, com o qual o país se obrigou a cumprir no âmbito da política monetária e financeira da União Europeia.

O limite em questão funcionaria como uma norma-travão à constituição de despesa pública e, por inerência, da dívida pública. Ou seja, dela resultaria a limitação há apresentação de propostas legislativas que implicassem o aumento da despesa, em particular da despesa primária, da administração central do Estado, à qual se deve aplicar a regra do crescimento real “zero” para a próxima década<sup>34</sup>. A regra do crescimento real “zero”, para a próxima década, implica para que seja sustentável no longo prazo a existência de uma reforma do sistema de segurança social e das correspondentes prestações sociais. Assim, a atenção deve estar centrada no controlo sustentável e a longo prazo da despesa primária do Estado, pelo que o referido limite ao crescimento da dívida pública e a reforma do sistema da segurança social constituem os dois pilares do ajuste estrutural das contas públicas.

Por outro lado, no que se refere especificamente à despesa pública relacionada com as prestações sociais, esses limites devem passar igualmente pela proibição dos governos

---

<sup>31</sup> Quando se refere as funções de soberania tem-se em mente os negócios estrangeiros, a defesa nacional, a segurança interna e a justiça.

<sup>32</sup> Sobre esta dicotomia entre Estado mínimo e Estado de «bem-estar»: PEREIRA, Paulo Trigo. *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*. Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa, 2012, p. 109

<sup>33</sup> PEREIRA, Paulo Trigo. *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*. Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa, 2012, pp. 109-110.

<sup>34</sup> Segundo a Proposta de Emenda Constitucional n.º 55, da Câmara do Senado Federal do Brasil, relativo ao teto dos gastos públicos, foram estabelecidos para cada exercício limites individualizados para as despesas primárias, que abrangem o poder executivo; o poder judicial, designadamente o Supremo Tribunal Federal, o Supremo Tribunal de Justiça, o Conselho Nacional de Justiça, a Justiça do Trabalho, a Justiça Federal, a Justiça Militar da União, a Justiça Eleitoral, e a Justiça do Distrito Federal e Territórios; o poder legislativo, nomeadamente, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Tribunal de Contas da União; o Ministério público da União e o Conselho Nacional do Ministério Público; e a Defensoria Pública da União. A proposta brasileira prevê que os limites tenham em conta o exercício orçamental anterior e seja corrigido com base na variação do Índice Nacional de Preços do Consumidor Amplo. Neste âmbito é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites previstos.

usarem os recursos da segurança social para outros fins, por via de uma separação mais nítida do orçamento da segurança social em relações às demais contas públicas. Também, a Constituição deve garantir que o seu modelo de financiamento seja periodicamente reavaliado, em face da mutabilidade das questões demográficas, através da utilização de *sunset clauses*<sup>35</sup> e, bem assim, que seja garantido que as eventuais alterações tenham uma *vacatio legis* longa para o início da produção de efeitos, como forma de dar cumprimento ao princípio da segurança jurídica.

Este limite corresponde a um elemento essencial para a recuperação da economia, pois, sinalizará aos investidores e ao mercado um compromisso de longo prazo com o controle da dívida pública, contribuindo para o aumento da confiança dos agentes económicos e financeiros. A mencionada confiança é um fator essencial para o aumento do consumo interno e do investimento fundamental para o crescimento económico, uma vez que sem ele será impossível reduzir a dívida pública.

O controlo das contas públicas, em face do crescimento anémico da economia portuguesa, implicará uma solução de longo prazo, pelo menos, por um período de trinta anos, cuja norma constitucional deve funcionar como proteção das contas públicas face aos políticos, governantes e grupos de interesse e de pressão. Com o pretendido controlo será possível reduzir o peso dos juros do endividamento externo, para uma taxa de esforço da dívida mais consentânea com a realidade económica do país. Na realidade, quanto maior for a dívida pública mais arriscado se torna emprestar fundos monetários a um país, que terá, conseqüentemente, o efeito de agravar os respetivos juros da dívida.

Enquanto norma que terá o efeito de limitar as despesas públicas, ainda que de modo indireto, esta obrigará todos os intervenientes políticos, incluindo os governantes a estudar e a decidir de forma mais adequada a utilização dos fundos financeiros públicos. Desta forma, será garantido um aumento da eficiência da despesa pública e a existência de recursos escassos implicará uma melhor definição das prioridades do país.

Um dos efeitos mais importantes da limitação do endividamento público serão as implicações na política fiscal, pois, deste modo, será reduzida a pressão para o aumento dos impostos como modelo de equilíbrio das contas públicas. No caso português, os impostos já se encontram num nível de confisco, pelo que não existe mais margem para o seu aumento, que é reconhecidamente absorvido quase na sua totalidade pelas despesas de pessoal e pelas prestações sociais do Estado Social. Esta limitação corresponderia a uma forma de adequar o Estado Social à realidade e à evolução económica do país nas próximas décadas. Por último, é necessário garantir a efetividade da norma constitucional, pelo que deverão ser consagradas conseqüências para o seu incumprimento, quer ao nível da responsabilidade financeira e criminal, mas igualmente ao nível da proibição de reajustamentos salariais e de contratação de pessoal, tal como foi recentemente previsto na Proposta de Emenda Constitucional n.º 55, da Câmara do Senado Federal do Brasil, relativo ao teto dos gastos públicos<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. "A Modificação dos Modelos de Governação do Estado: A Utilização das «Sunset Clauses»". In: *Direito na Lusofonia, Diálogos constitucionais no espaço lusófono*. Escola de Direito da Universidade do Minho: Braga, 2016, pp. 345-352.

<sup>36</sup> Segundo a Proposta de Emenda Constitucional n.º 55, da Câmara do Senado Federal do Brasil, relativo ao teto dos gastos públicos, o incumprimento dos limites implica, entre outras, a proibição de concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares; a proibição de criação de cargo, emprego ou função que implique o aumento da despesa; a proibição de alteração de estrutura da carreira que implique aumento de despesa; a proibição de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; a proibição de realização de concurso público; a proibição de criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros do Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados

### **Conclusão**

Os tempos atuais são de incerteza, em especial na Europa da qual Portugal se encontra altamente dependente, decorrente da crise da dívida, do euro e da própria União Europeia, por esta se ter apercebido através do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária que uma política orçamental europeia exige uma verdadeira União Política (federalismo político europeu). Neste contexto, apesar do futuro de Portugal estar intimamente ligado com a evolução e o futuro da União Europeia e das suas instituições não podemos desconsiderar as nossas responsabilidades individuais e coletivas. Por isso, é fundamental preparar o país para as novas crises e para os tempos de incerteza, o que foi esquecido ao longo das últimas quatro décadas, tendo daí resultado uma dívida pública gigantesca, que irá perdurar por muitas décadas.

Para esse efeito, é necessário reinventar o Estado, em especial o Estado Social com a alteração da conceção dos fins do Estado e a reforma do sistema da segurança social, bem como refundar o sistema democrático, que para além das incontornáveis questões económicas e financeiras deverá promover a modificação das mentalidades, dos valores e das crenças da sociedade portuguesa, que se encontram presentemente assentes na pequena corrupção, na política de favores e no Estado protetor. Estas alterações são fundamentais para que seja assegurada a sustentabilidade das contas públicas e garantida a manutenção do contrato social entre a geração atual e as futuras.

O problema da dívida pública portuguesa tem a influência de fatores externos, como os provenientes da crise económica e financeira internacional, em particular o abrandamento económico dos países da União Europeia. Contudo, os principais problemas são de natureza interna, decorrentes do crescimento económico anémico e do peso excessivo do Estado Social nas finanças públicas portuguesas, com as despesas públicas a crescerem a um ritmo significativamente superior ao crescimento económico. A estas razões de natureza económica e financeira junta-se uma crise de natureza política e social do sistema democrático.

Em face do crescimento anémico, o qual foi inclusivamente negativo na última década, as despesas públicas não deixaram de crescer a um ritmo elevado, pelo que a sua realização deveria ser indexada ao crescimento da economia. O crescimento das despesas públicas, em especial das prestações sociais e das despesas dos setores da saúde e da educação obrigam a que sejam adotadas medidas que as limitem, nem que tal implique a restrição ou a limitação das políticas públicas. Contudo, reconhece-se que o principal problema está a montante no fraco crescimento económico. Acresce que no contexto de uma das maiores dívidas públicas do mundo, a reforma do Estado Social é uma imposição financeira, para além de ser uma questão moral, porque a geração atual está a hipotecar as gerações futuras. Pois, além da dívida pública existente, estão a ser criadas dívidas implícitas que surgirão no futuro, decorrentes dos encargos sociais que no futuro terão de ser pagos à atual população ativa.

É assim uma utopia o Estado e a sociedade acreditarem que será possível manterem a atual estruturação do Estado Social, quando nenhuma das condições que permitiram a sua construção já não existem, sendo por isso ilusório sustentar que com o atual crescimento económico se possa continuar a financiar tais encargos. Também, a utilização da via tributária está esgotada, pois os limites aceitáveis de tributação pela utilização de impostos e contribuições já foi ultrapassado, tendo o efeito perverso de afetar com gravidade o crescimento económico e o investimento privado, tanto nacional como estrangeiro. Assim,

---

públicos e militares; a proibição de criação de despesa obrigatória; e a proibição de adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação. Adicionalmente prevê ainda a proibição de criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e a proibição de concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.



será preciso conjugar as perspetivas financeiras, económicas e demográficas para construir um Estado Social equilibrado e sustentável a médio e longo prazo.

O problema da dívida pública como se demonstrou poderia ser solucionado através da consagração de um limite à realização de dívida pública que implique responsabilidades financeiras para as gerações vindouras, como forma de não colocar em causa o contrato social intergeracional. O limite funcionaria como uma norma-travão à realização de despesa pública e, por inerência, de dívida pública. Este limite corresponde a um elemento essencial para a recuperação da economia, pois, sinalizará aos investidores e ao mercado um compromisso de longo prazo com o controle da dívida pública, contribuindo para o aumento da confiança dos agentes económicos e financeiros. Por outro lado, obrigará todos os intervenientes políticos, incluindo os governantes a estudar e a decidir de forma mais adequada a utilização dos fundos financeiros públicos. Desta forma, será garantido um aumento da eficiência da despesa pública e a existência de recursos escassos obrigará a uma melhor definição das prioridades do país, adequando o Estado Social à realidade e à evolução económica do país nas próximas décadas.

### **Bibliografia**

- AGUIAR, Nuno. "Dívida, o número que dá dores de cabeça ao Governo". *Jornal de Negócios*: Lisboa, Ano XV (2016), N.º 3382.
- AMARAL, Luciano. *Economia Portuguesa, As Últimas Décadas*. Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa, n.º 2, 2010.
- BESSA, Daniel. "A economia está a ser aniquilada pelo Estado Social". *Público*: Lisboa, 9 de dezembro de 2010.
- BRASIL, *Proposta de Emenda Constitucional n.º 55, relativa ao teto dos gastos públicos*. Senado Federal: 2016. Acedido em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>. Acesso em 29 de dezembro de 2016.
- BRITO, Miguel Nogueira de. *Propriedade Privada: Entre o Privilégio e a Liberdade*. Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa, n.º 7, 2010.
- CARREIRA, Medina. *O Fim da Ilusão*. Objectiva: Carnaxide, 1.ª Ed., 2011.
- DEL MASSO, Fabiano, MIRANDA GONÇALVES, Rubén e ZEFERINO FERREIRA, Rui Miguel, "A (Re)Invenção do Estado do Século XXI: O Regresso ao Liberalismo como Suporte do Sistema Democrático" *Revista Internacional Consinter de Direito*, Vol. I, 2015, pp. 306-324.
- FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. "A crise do sistema democrático ocidental: a degradação da confiança dos jovens nas instituições democráticas", in: *Administración Pública, Juventud y Democracia Participativa*. Xunta de Galicia: Santiago de Compostela, Cap. IV, 1.ª ed., 2016, pp. 71-83.
- FERREIRA, Rui Miguel Zeferino Ferreira. "A Modificação dos Modelos de Governação do Estado: A Utilização das «Sunset Clauses»". In: *Direito na Lusofonia, Diálogos constitucionais no espaço lusófono*. Escola de Direito da Universidade do Minho: Braga, 2016, pp. 345-352.
- FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. "Os grupos de interesse e a sua intervenção nas políticas públicas: regulamentação e supervisão através do estudo do sistema dos Estados Unidos da América", in *Cadernos Direito Actual*. Wolters Kluwer: Santiago de Compostela, n.º 3, 2015, pp. 9-27.
- FERREIRA, Rui Miguel Zeferino; VEIGA, Fábio. "The Revolution of the Tax System based on Flat Tax", in *Athens Journal of Law: The Business and Law Research Division of The Athens Institute for Education and Research*, Volume 2, Issue 4, October 2016, pp. 253-268.
- INVESTING. Disponível em <http://pt.investing.com/rates-bonds/>. Acesso em 29 de dezembro de 2016.
- MAGNOLI, Demetrio. *História da Paz*. Editora Contexto: São Paulo, 2008.



- PEREIRA, Álvaro Santos. *Portugal na hora da verdade*. Gradiva: Lisboa, 2011.
- PEREIRA, Paulo Trigo. *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*. Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa, n.º 24, 2012.
- PRODATA. Disponível em <http://www.pordata.pt/Portugal/>. Acesso em 29 de dezembro de 2016.
- ROSA, Maria João Valente; CHITAS, Paulo. *Portugal: Os Número*. Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa, n.º 3, 2012.
- SANCHES, J. L. Saldanha. *Justiça Fiscal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa, n.º 4, 2010.
- TRADING ECONOMICS. Disponível em <http://pt.tradingeconomics.com/>. Acesso em 29 de dezembro de 2016.
- UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária*, de 2 de março de 2012. Disponível em [file:///C:/Users/admin/Downloads/st00tscg26-pt-12%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/st00tscg26-pt-12%20(1).pdf). Acesso em 29 de dezembro de 2016.