



INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

L I S B O N

POLICY PAPER 22

Institutos políticos e a qualidade da democracia

Paulo Trigo Pereira ppereira@iseg.ulisboa.pt

Luís Filipe Mota Almeida luisfilipemotaalmeida@gmail.com

Gonçalo Fragoso gfragoso@ipp-jcs.org

Policy Papers

A série de *Policy Papers* do Institute of Public Policy pretende apoiar o debate público com trabalhos concisos, onde se analisam políticas públicas de forma rigorosa e se explanam recomendações claras.

O autor

Paulo Trigo Pereira é Professor Catedrático do ISEG, UL e Presidente do Institute of Public Policy

Luís Filipe Mota Almeida é Investigador associado no Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Gonçalo Fragoso é estudante de Direito na Faculdade Direito de Lisboa

Sobre o Institute of Public Policy

O Institute of Public Policy é um *think tank* independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

Abstract

The institutes and foundations associated with political parties are a reality in many European countries, with cases, such as Germany, in which they have a very great history and relevance, and others, such as Portugal, where they are institutions with weaknesses, namely in terms of funding and ability to perform their duties fully. On the other hand, European political foundations are relatively recent and differ in some essential respects from the German ones.

This article argues the importance of political foundations for the quality of democracies, namely in terms of training young people, in the debate on public policies that deal with problems of contemporary societies and in foreign cooperation policy. After a brief excursion on the model of German political foundations, and the model of European political foundations, a simple proposal for institutional reform is presented, inspired by the German model, which would allow leverage in the functioning of these institutions and with it an improvement in the quality of Portuguese democracy.

Resumo

Os institutos e fundações associadas a partidos políticos são uma realidade em muitos países europeus havendo casos, como a Alemanha, em que têm uma história e uma relevância muito grande e outros, como Portugal onde são instituições com debilidades, nomeadamente ao nível do financiamento e da capacidade de exercerem cabalmente as suas funções. Por seu turno, as fundações políticas europeias são relativamente recentes e distinguem-se nalguns aspetos essenciais das alemãs.

Neste artigo salienta-se a importância das fundações políticas para a qualidade das democracias, nomeadamente ao nível da formação de quadros jovens, no debate sobre as políticas públicas que lidam com problemas das sociedades contemporâneas, na política de cooperação. Após um breve excuro sobre o modelo das fundações políticas alemãs, e o modelo das fundações políticas europeias, apresenta-se uma simples proposta de reforma institucional, inspirada no modelo alemão, que permitiria uma alavancagem no funcionamento destas instituições e com ela uma melhoria da qualidade da democracia portuguesa.

Índice

Abstract.....	2
Resumo.....	3
Índice.....	4
1.Introdução.....	5
2. Um Enquadramento geral das fundações políticas na Alemanha	7
3. As fundações políticas europeias	11
3.1. Registo	11
3.2. Atribuições.....	13
3.3. Financiamento	13
4. Fundações políticas financiadas pelo Orçamento do Estado.....	15

1.Introdução¹

Centremo-nos apenas nalguns dos problemas fundamentais da sociedade portuguesa na atualidade. Fraco crescimento económico e baixa produtividade que, a manterem-se, dificultarão a manutenção do estado social e a atração dos jovens portugueses evitando a emigração. Necessidade de uma boa execução do Programa de Recuperação e Resiliência em conjugação com o fim do antigo e o novo Quadro Financeiro Plurianual 2030. Declíneo demográfico que, a não ser contrariado (e conjugado com o fraco crescimento), levará ou a uma insustentabilidade da segurança social ou a uma sustentabilidade assegurada com uma descida significativa do nível de vida das gerações jovens quando atingirem a idade da reforma (problema de não adequação das pensões). Necessidade de coerência do processo de descentralização em curso. Importância da clarificação das prioridades estratégicas nos grandes investimentos públicos (ou público-privados), vidé a localização do novo aeroporto de Lisboa. A estes poderíamos acrescentar a lentidão da justiça ou a importância de melhorar a gestão no serviço nacional de saúde.

Em relação a estes desafios, e muitos outros que poderiam ser elencados, há muita investigação no ensino superior, em laboratórios de investigação, mas nas instituições que informam direta ou indiretamente a tomada de decisão política (os partidos políticos e as fundações políticas) há muito pouca reflexão, debate e formação de quadros para deliberar e para aplicar essas políticas.

Neste artigo mostramos de forma breve o importante papel que as fundações políticas alemãs, tão importantes para a consolidação do sistema partidário após a instauração do regime democrático naquele país, continuam a desempenhar não apenas na Alemanha, mas em muitos outros países. É um modelo que importa conhecer melhor pois pode e deve servir de inspiração a uma reforma institucional em Portugal no que às fundações políticas diz respeito. A União Europeia, que avançou muito mais recentemente com as fundações políticas associadas aos partidos políticos europeus desenvolveu um modelo que não é tão cauteloso na autonomia das fundações políticas em relação aos partidos a que estão associados como o modelo alemão. De qualquer modo quer o modelo alemão quer europeu partilham de um pressuposto comum.

Existe uma falha de mercado no que diz respeito às funções que as fundações políticas devem desempenhar e ela deve ser superada através de apoio financeiro público, que deve ser

¹ As opiniões neste artigo são as dos autores e não veiculam nem o *Institute of Public Policy* nem nenhuma das outras instituições a que os autores estão vinculados. O artigo foi escrito como suporte ao primeiro debate do ciclo IPP-SEDES "Pequenas mudanças para grandes reformas" realizado no ISEG 12 de julho de 2022. Queremos agradecer à Joana Garrido Amorim o apoio à edição deste texto.

obviamente enquadrado pela monitorização e auditoria que está associada à utilização de todo o dinheiro público. No final propomos várias possíveis soluções para ultrapassar esta falha de mercado, mas que comungam da mesma orientação de haver um financiamento do Orçamento de Estado, quer monetário quer em espécie (bolsas de estudo), para as fundações partidárias.² O nosso argumento central é que com o mesmo dinheiro público para os partidos políticos é possível fazer bastante mais do que atualmente se faz, pois os atuais apoios financeiros destinam-se sobretudo a gestão corrente administrativa dos partidos e a campanhas eleitorais - ou seja centra-se na função de eleger representantes para a multiplicidade de órgãos de decisão política – descurando outras funções muito importantes como sejam a formação de quadros e o debate sobre as políticas públicas.

² Este artigo tem um maior desenvolvimento, sobretudo no que respeita ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais em Portugal em Paulo Trigo Pereira, *A Democracia em Portugal: Como evitar o seu declínio?* Lisboa, Almedina. pp. 187-204

2. Um Enquadramento geral das fundações políticas na Alemanha

As Fundações políticas surgiram na Alemanha no pós-2.ª Guerra Mundial com o intuito de assegurar a formação política e consciencialização democrática dos cidadãos, de fornecer aos cidadãos as ferramentas necessárias para a participação na vida pública e de promover os valores democráticos, sem prejuízo de atuarem, também, na promoção e investigação em torno dos valores programáticos, ideologia, princípios e temas particulares do partido ao qual estão associadas, de promoverem a formação de quadros desse partido e de promoverem a cooperação externa. Para o efeito, o ordenamento jurídico alemão, ainda que não preveja um regime jurídico regulador das fundações, assegura-lhes um financiamento maioritariamente público³, por forma a que possam desempenhar, com independência e autonomia em face dos partidos que lhes estão associados, as respetivas missões através da organização de conferências, da elaboração de estudos técnico-científicos, da organização de ações de formação, da atribuição de apoios e bolsas de investigação e até através da cooperação com outras instituições nacionais e estrangeiras. A importância das Fundações na Alemanha é tal que, atualmente, beneficiam de financiamento público sete fundações - que representam os sete grandes partidos políticos com grupo parlamentar no Bundestag - e que empregam mais de 2 mil pessoas em todo o mundo, tendo a primeira sido a fundação Friedrich Ebert, associada ao SPD e fundada em 1954.

Conforme explicam S. Correia e F. P. Marques (2021)⁴, em geral e do ponto de vista jurídico, uma fundação nasce quando uma pessoa física ou coletiva destaca do seu património uma parte, maior ou menor, para atingir certa finalidade, sendo a fundação destinada a prosseguir um fim duradouro ao qual está afetado um determinado património. Do ponto de vista jurídico, em geral, na Alemanha as fundações dos partidos políticos não são fundações nesta aceção clássica do termo, assumindo antes a natureza de associações, que sendo pessoas coletivas de direito privado, prosseguem fins de interesse público e têm o seu financiamento maioritariamente assegurado por via de dinheiros públicos e não por via da atribuição de um legado patrimonial do partido ou de uma pessoa singular. A única exceção, que assume realmente a natureza jurídica fundação de direito privado em sentido próprio (e não de associação), é a da *Fundação Friedrich Naumann*, associada ao partido liberal FDP.

³ O documento que enquadra o financiamento e as funções das fundações políticas alemãs, é uma “declaração conjunta”: *Joint declaration on the public financing of political foundations*, Bona, Konrad Adenauer Foundation, 1999; que pode ser acedível online aqui: <https://www.kas.de/en/web/guest/joint-declaration-on-the-state-financing-of-political-foundations>

⁴ José Manuel Sérvulo Correia e Francisco Paes Marques, *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, 2.ª edição, 2021, Almedina, pp. 467 e 468.

Desta natureza resulta uma lógica em que apesar de as fundações estarem, de certo modo e à primeira vista, na órbita do Estado e dos partidos políticos que lhe estão associados, estão, antes, sujeitas a um princípio de independência e autonomia organizativa quer face ao Estado, quer face ao partido político que está na sua origem, conforme tem sido reiteradamente demonstrado pelo Tribunal Constitucional Alemão. Por um lado, ainda que tenham de desenvolver uma atividade respeitadora da Constituição e inserida dentro dos valores da ordem livre e democrática⁵, que sejam sujeitas a certos controlos de âmbito estadual e que assumam como missão a influência das políticas públicas, a verdade é que o Estado não pode fazer-se valer do trabalho desenvolvido pelas fundações, nem tampouco condicionar o seu funcionamento. Por outro lado, ainda que estejam associadas a um partido político e sejam um complemento ou apoio à prossecução dos objetivos desse partido, a verdade é que as fundações não só têm fins distintos dos prosseguidos pelos partidos – as primeiras visam encorajar a participação política dos cidadãos e fornecer uma estrutura para a discussão aberta de políticas públicas e os segundos visam a conquista e o exercício do poder político⁶ -, como também têm face aos partidos uma autonomia *de jure* e *de facto* – clara no facto de serem totalmente responsáveis pela gestão do seu quadro de pessoal e de haver uma proibição expressa de cedência do pessoal para participação em campanhas eleitorais, bem como de terem um modelo de nomeação dos respetivos cargos nos órgãos de fiscalização e direção que impede a designação de membros de topo no partido associado⁷. Além do mais, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão⁸, as fundações estão impedidas, entre outras, de intervir sob qualquer forma na competição entre partidos políticos – como, por exemplo, no apoio técnico a uma campanha eleitoral -, de financiarem direta ou indiretamente o partido a que estão associadas – seja por concessão de empréstimos, - ou de fazerem propaganda ao partido a que estão associadas nos trabalhos que apresentam. De resto, face aos mecanismos de fiscalização a que as fundações estão sujeitas, se esta autonomia e independência não existisse poder-se-ia violar o princípio constitucional da liberdade dos partidos face ao estado, já que poderíamos ter o Estado – mesmo que indiretamente – a fiscalizar o cumprimento das metas e objetivos políticos de um partido. Esta autonomia e independência das fundações face

⁵ A propósito da tentativa da criação da Fundação Franz Schönhuber, pelo partido Die Republikaner, o Tribunal Administrativo Federal (Acórdão de 12 de fevereiro de 1998, 3 C 55,96) afirmou que os objetivos de uma fundação não podem pôr em causa o bem comum, algo que sucederá se os interesses constitucionais e a ordem livre e democrática forem ameaçados pela fundação – sendo que tal sucederá se for posto em risco o princípio do respeito pela dignidade humana, a proibição de discriminação com base na raça, língua, descendência e crença, e o princípio democrático.

⁶ Acórdão do Tribunal Constitucional Federal de 14 de julho de 1986, 2 BvE 5/83.

⁷ Note-se, contudo, que a não-previsão de “períodos de nojo” da passagem de cargos de topo nos partidos ou em órgãos do poder político para cargos nas fundações partidárias tem sido objeto de crítica por parte de alguns sectores do debate político que consideram que tal situação desvirtua o princípio da autonomia e independência das fundações face aos partidos a que estão associados.

⁸ Acórdão do Tribunal Constitucional Federal de 9 de abril de 1992, 2 BvE 2/89.

aos partidos a que estão associadas é de tal modo importante que é entendida como condição imprescindível para aceder ao financiamento público.

Feito este breve enquadramento importará agora mencionar o modo de financiamento das fundações partidárias na Alemanha, bem como analisar os mecanismos de fiscalização existentes.

Conforme se referiu, o financiamento das fundações partidárias na Alemanha é maioritariamente público, sendo importante perceber qual o enquadramento geral do seu modelo de financiamento. E a verdade é que, apesar de o reconhecimento do seu papel relevante, não existe um enquadramento legal das fundações partidárias na Alemanha. Contudo, importa dizer que a jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão definiu, num acórdão de 1986⁹, um enquadramento geral que é relevante para o enquadramento, financiamento e funcionamento das fundações. Por um lado, deixou claro que o financiamento público das fundações não viola o dever de neutralidade do estado, desde que se assegure o pluralismo e o respeito por um princípio da igualdade. Por outro lado, considerou que o pré-requisito para o financiamento de uma fundação partidária é que essas fundações cumpram o modelo constitucional e sejam instituições legal e efetivamente independentes que assumam as suas responsabilidades de forma independente, autónoma e em abertura intelectual. Perante tal enquadramento jurisdicional e esta omissão legal – e na sequência do trabalho de uma comissão técnica independente, criada pelo Presidente Federal Richard von Weizsäcker, cujas conclusões foram apresentadas em 1993 -, as fundações partidárias, em 1998, assinaram uma declaração conjunta em que assumem o compromisso de atingir certos objetivos, enquadram os termos gerais do seu respetivo funcionamento e financiamento e acolhem as recomendações da mencionada comissão – entre as quais a condição de que o financiamento público implica a necessidade de submissão a auditorias externas para aferição da adequada utilização do financiamento público. Nesta declaração conjunta afirmam-se ainda como objetivos das fundações:

- Estimular o envolvimento dos cidadãos em questões políticas, promovendo e aprofundando o seu compromisso político, oferecendo uma educação política;
- Desenvolver a base da ação política, bem como consolidar o diálogo e a transferência de conhecimento entre ciência, política, estado e economia, através da promoção da ciência, investigação política e consultoria;
- Pesquisar o desenvolvimento histórico dos partidos, bem como os movimentos políticos e sociais;

⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional Federal de 14 de julho de 1986, 2 BvE 5/83.

- Promover a educação científica e o treino de jovens talentosos, com bolsas de estudos e programas extracurriculares;
- Cultivar a arte e cultura por meio de eventos e bolsas de estudo, além do cuidado e preservação de obras culturais;
- Apoiar os esforços europeus de unificação e contribuindo para a compreensão internacional através de informações e encontros internacionais;
- Fornecer ajuda ao desenvolvimento com programas e projetos e contribuir para o estabelecimento de estruturas democráticas, liberais e constitucionais comprometidas com os direitos humanos e civis.

Note-se, contudo, que o enquadramento legal das fundações partidárias na Alemanha poderá ser densificado em breve, visto que o acordo de coligação para o Governo Federal, assinado entre o SPD, Bündnis 90/Die Grünen e FDP, em 2021, prevê expressamente o compromisso de “dar melhor proteção legal ao trabalho e financiamento das fundações políticas”¹⁰.

Desta forma, atualmente o financiamento das fundações provem do orçamento federal e estadual (*Länder*), tem os seus valores fixados pela Comissão do Orçamento do *Bundestag*¹¹ e tem duas componentes: a maior parte é financiamento consignado a bolsas ou a projetos específicos, e uma parte bem menor são transferências para despesas correntes gerais (que cobrem as despesas administrativas, realização de congressos, reuniões, seminários). Por exemplo, no caso da Fundação Konrad-Adenauer (associada à CDU), 21,7% das receitas são gerais e 78% das receitas de transferências estão associadas a projetos e provêm dos ministérios sectoriais. Assim, as subvenções para bolsas provêm do orçamento do Ministério da Educação e as subvenções para a cooperação provêm do Ministério Federal das Relações Externas.

A forma como os recursos são distribuídos pelas fundações dos partidos, que necessitam de ter deputados eleitos em duas eleições consecutivas para a câmara baixa do *Bundestag*, depende dos votos nas duas eleições, por forma a ser amortecido o impacto de uma variação de votos de uma eleição para a seguinte.

Por fim, importará sublinhar que as fundações políticas estão sujeitas a mecanismos de controlo e de fiscalização intensivos pelos financiadores, pelo Tribunal de Contas da União, pela administração fiscal (que verifica se os recursos financeiros são utilizados dentro dos limites da legislação fiscal em vigor) e por auditores externos (uma exigência do financiamento público que visa verificar se as fundações utilizaram os fundos públicos adequadamente).

¹⁰ *Koalitionsvertrag 2021— 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und Den Freien Demokraten (FDP) mehr fortschritt wagen bündnis für freiheit, gerechtigkeit*, 2021, página 9.

¹¹ Aspeto que tem merecido a crítica por certos sectores da opinião pública que têm entendido que existe um conflito de interesses visto serem os partidos quem define os valores de financiamento das suas fundações.

3. As fundações políticas europeias

Seguindo o bom exemplo do modelo alemão das fundações políticas alemãs, no âmbito da União Europeia foi introduzida a figura da fundação política europeia por via do Regulamento (CE) n.º 1524/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2007. Este regulamento facilitou a criação desta figura, garantiu a sua melhor articulação com os partidos políticos europeus e criou instrumentos próprios de financiamento directo às fundações por via do orçamento comunitário. Posteriormente este enquadramento normativo haveria de ser aprofundado por via do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2014, que, entre outros aspectos, densificou questões atinentes ao modo de financiamento e aos procedimentos de constituição e fiscalização das fundações políticas europeias.

Desta forma e atendendo à importância das fundações políticas europeias no sistema político oficial da União Europeia, no presente ponto iremos fazer um enquadramento da regulação europeia destas instituições, constante do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2014 (em diante referido abreviadamente como Regulamento n.º 1141/2014).

3.1. Registo

O momento decisivo para o início da vida de uma fundação política europeia, será o do seu registo. A esse propósito, o Regulamento n.º 1141/2014 aponta para uma distinção entre condições e requisitos de registo, sendo que as primeiras correspondem a parâmetros materiais constitutivos do direito de requerer o registo, enquanto as segundas remetem para formalidades detalhadas a apresentar no acto de registo, de forma a constituir validamente a fundação.

Quanto às condições de registo, salta à vista o disposto no artigo 3.º, n.ºs 2, alínea a) e 3, que de forma imperativa estatuem que uma fundação política europeia deve estar formalmente associada a um partido político europeu, sendo que cada partido apenas poderá estar ligado a uma única fundação política europeia, sem prejuízo da separação da sua gestão corrente, governação e contabilidade. De acordo com o disposto no artigo 3.º, n.º 2, são, ainda, condições de registo o respeito pelos valores fundamentais da União Europeia; a complementaridade dos seus objectivos com os objectivos do partido político a que está formalmente associado, numa exigência que demonstra a proximidade que existe entre estas duas entidades; Uma representação que garanta o equilíbrio de participação dos Estados-Membros nos seus órgãos

da direção; e finalmente a não prossecução de fins lucrativos, naquilo que é uma exigência que caracteriza a aquisição de personalidade jurídica das fundações na generalidade dos ordenamentos jurídicos, no qual se inclui o português. Por seu turno, quanto aos requisitos de registo o artigo 4.º prevê algumas exigências que versam sobre o conteúdo dos estatutos da fundação, nos quais, entre outras, deve ser descrita a sua finalidade e objectivos, em conformidade com as tarefas previstas pelo diploma para estas instituições, infra detalhadas no presente trabalho; uma declaração expressa em que se indique a não prossecução de fins lucrativos; bem como informações de cariz operacional como a composição dos seus órgãos sociais, o local da sede, nome e logótipo.

Uma das principais novidades do Regulamento n.º 1141/2014 face à legislação anteriormente em vigor, foi o artigo 6.º que procedeu à criação da Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias, uma entidade independente com competência “para efeitos de registo, controlo e aplicação de sanções aos partidos políticos europeus e às fundações políticas europeias”. Esta é, pois, a entidade com competência para avaliar e decidir sobre a conformidade de novos pedidos de registo com as condições e requisitos acima elencados.

Importará notar que o diretor desta Autoridade é nomeado por comum acordo dos órgãos institucionais de maior relevo da União Europeia e desempenha um papel central, visto ser quem toma as decisões em nome desta entidade. Como tal, o Regulamento n.º 1141/2014, no seu artigo 6.º, prevê condições tendentes a assegurar a independência da personalidade indicada para este cargo, prevendo um mandato único e de longa duração (de 5 anos) e colocando como exigência a inexistência de ligações a qualquer partido político ou fundação política europeia (naquilo que acaba por ser uma cláusula de prevenção de conflitos de interesse).

Finalmente, deverá sublinhar-se que a Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias é, também, designadamente por força do artigo 32.º, a garante da transparência das fundações políticas europeias, uma vez que é a responsável pela gestão do registo das fundações políticas europeias – que deverão conter informações relevantes sobre a vida das fundações e que atualmente constam do portal.

A Autoridade tem também a este propósito o dever de criar e gerir um registo dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias, de onde constem todas as informações relevantes sobre os mesmos, tal como pedidos de registo, decisões de procedência ou improcedência, estatutos, lista de membros, entre outras; em respeito pelo imperativo de transparência postulado pelo artigo 32º do regulamento, que detalha as informações e que atualmente estão publicamente disponíveis no portal da autoridade na internet.

3.2. Atribuições

O Regulamento n.º 1141/2014 é claro ao realizar o enquadramento da ação a que se destina a figura das fundações políticas europeias, definindo no seu artigo 2.º, alínea 4, não só a figura de fundação política europeia, como também delimitando e enumerando as respetivas atribuições. Nesta delimitação é deixada clara a influência inequívoca das fundações políticas alemãs.

Desta forma são fixadas quatro tarefas, das quais a fundação política europeia terá de desempenhar pelo menos uma para que possa ser registada, a saber:

- observar, analisar e contribuir para o debate acerca de questões políticas europeias e do processo de integração europeia;
- desenvolver atividades relacionadas com questões de política europeia, nomeadamente organizar e apoiar seminários, ações de formação, conferências e estudos nestas matérias que reúnam as partes interessadas, incluindo organizações de jovens e outros representantes da sociedade civil;
- desenvolver atividades de cooperação, a fim de promover a democracia, incluindo em países terceiros;
- criar um enquadramento para que as fundações políticas nacionais, o setor académico, bem como outros agentes interessados, colaborem a nível europeu;

3.3. Financiamento

As questões referentes ao financiamento das fundações políticas europeias, está prevista no capítulo IV do Regulamento n.º 1141/2014. Assim o artigo 17.º prevê a possibilidade de apresentarem um pedido de financiamento ao orçamento geral da União Europeia, na sequência de um convite à apresentação de propostas por parte do gestor orçamental do Parlamento Europeu. A elegibilidade para a apresentação destes pedidos, está dependente do cumprimento de obrigações de prestação de contas - tais como a transmissão à Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias das demonstrações financeiras anuais, relatórios de auditoria externa e listas detalhadas de doadores e contribuintes, donativos e contribuições – e do seu programa de trabalho anual.

No que concerne aos critérios de concessão e repartição do financiamento, é utilizada, pelo artigo 19.º, a mesma fórmula que no caso dos partidos políticos, sendo que 10% dos fundos são repartidos em partes iguais, por forma a assegurar um financiamento mínimo equitativo, e os restantes 90% são repartidos proporcionalmente à quota de deputados do Parlamento Europeu

eleitos em representação do Partido a que a Fundação está formalmente associada. Este valor tem oscilado em torno dos 19 M.€, sendo que em 2018 representou cerca de 19,3 M.€ e no ano de 2019 18,7 M€ no total de subvenções atribuídas pelo orçamento da União.

Já em relação aos mencionados donativos e contribuições, o artigo 19.º prevê que as Fundações podem aceitar donativos de pessoas singulares ou colectivas, até ao valor máximo de 18 000 euros por ano e por doador, sempre em estreita comunicação com a Autoridade. Excluem-se expressamente donativos ou contribuições anónimas; donativos provenientes do orçamento dos grupos políticos representados no PE; donativos de qualquer entidade pública; e quaisquer provenientes de entidade privada sediada num país exterior à União.

No que toca às contribuições por parte dos seus membros, estas serão admissíveis, contando que não excedam o valor de 40% do orçamento anual da Fundação, nem sejam provenientes de fundos obtidos por um partido político europeu através do orçamento geral da União. Finalmente existe uma clara restrição à utilização de financiamento do orçamento da união, sendo que este apenas poderá ser utilizado para realizar as tarefas e atribuições da fundação tal como inscritas nos seus estatutos e em conformidade com o regulamento, estando especial e expressamente vedada a utilização desses fundos para o financiamento de outros partidos políticos, de partidos nacionais ou candidatos.

Atualmente existem 10 Fundações políticas registadas na *Autoridade*, de onde se destacam pela sua dimensão a FEPS (Foundation for European Progressive Studies), associada ao Partido Socialista Europeu, e o Wilfried Martens Centre associado ao Partido Popular Europeu. Reproduzindo, a um nível federal europeu, o modelo alemão, estas Fundações Europeias constituem também uma agremiação de Fundações Políticas Nacionais afetas ao Partidos Nacionais da família política correspondente. Funcionam desta forma como plataformas agregadoras que permitem o alcance ao nível europeu dos objectivos tradicionais das fundações políticas nacionais, que se constituem como membros de pleno direito destas estruturas federativas.

4. Fundações políticas financiadas pelo Orçamento do Estado

4.1 Argumentos para o financiamento direto dos institutos políticos

Em Portugal, e ao contrário da Alemanha ou da União Europeia, os partidos políticos têm financiamento público, mas os institutos públicos ou fundações políticas associadas aos partidos não têm. Há, porém, razões óbvias para o terem, pois quer uns quer outros respondem a falhas de mercado que só podem ser colmatadas com estas instituições. Esta ausência de apoio às fundações políticas dá a entender que em Portugal a única função das instituições políticas é preparar e participar em campanhas eleitorais. Não precisa de grande justificação, pensamos, que a reflexão e debate crítico sobre a melhor forma com que os partidos políticos vão atacar os problemas da sociedade portuguesa que foram elencados no início deste artigo, exige um outro protagonismo das fundações partidárias. Este parece o primeiro ponto que deve ser consensualizado: há a necessidade de alavancar o trabalho destas instituições com mais recursos financeiros que permitam alargar as suas funções.

Poder-se-ia argumentar que não é necessário, pois bastaria consignar uma parte dos fundos públicos que os partidos agora recebem a gabinetes de estudos, e ações de formação de quadros, ou seja, aquilo que não funciona de forma muito efetiva no presente. O modelo de financiamento das subvenções gerais dos partidos políticos¹², por parte do Orçamento de Estado, baseia-se numa contribuição que é proporcional ao número de votos que cada partido (com mais de 50.000 votos) teve numa dada eleição, e que se mantém nos anos subsequentes da mesma legislatura. A lei poderia prever que o cálculo da subvenção geral era assim determinado, mas que as transferências a realizar para os partidos seriam, numa certa proporção, gerais e noutra transferências específicas para certos projetos. Ora o que a literatura económica sugere é que existe uma grande fungibilidade de dinheiros públicos e que muito possivelmente as necessidades administrativas e de campanhas eleitorais acabariam por absorver parte desses fundos.

A forma mais eficaz de alcançar o objetivo de promover atividades que hoje estão sub-representadas nas atividades partidárias por não terem um cunho eleitoral (e.g. debate programático de políticas públicas ou formação de quadros) é canalizar parte desses fundos diretamente para as fundações partidárias e tentar evitar que haja algum financiamento direto

¹² Em Pereira, P. T. (2020), esclarecemos e apresentamos valores sobre os vários tipos de subvenções aos partidos políticos: subvenções gerais, para campanhas eleitorais, para grupos parlamentares, etc. Aqui para simplificar ilustraremos apenas com as subvenções gerais.

dos partidos através das fundações, conforme o modelo alemão tenta, e em grande medida tem conseguido, implementar.

4.2 O atual modelo de financiamento e uma possível proposta de alteração

Antes de apresentar uma possível forma de financiar diretamente e reforçar o papel dos institutos partidários, convém perceber o actual modelo de subvenções gerais. A lei estabelece que as subvenções gerais para financiamento dos partidos políticos, são recebidas em função dos resultados eleitorais. Durante o período de legislatura relevante, os partidos que tiverem obtido mais de 50.000 votos recebem anualmente em função dos votos nas últimas legislativas. O valor por voto está relacionado com o valor do IAS (Indexante de Apoios Sociais), e caso o IAS não mude e a lei não mude é o mesmo em todos os anos, até que haja nova legislatura. Se por acaso (ano de 2019) o ano civil corresponder a duas legislaturas, o cálculo é feito tendo em conta os dias que vigoraram para cada uma das legislaturas.

Assim olhando para a tabela em baixo, em 2019 houve duas legislaturas, e é necessário fazer o cálculo para os dias da XIII e XIV legislaturas. Assim, vários partidos (CH, IL e LIVRE) não tiveram direito a financiamento na XIII legislatura, o que significa que tiveram menos de 50.000 votos, para ter financiamento na XIV legislatura por aumentarem significativamente o seu número de votos.

Também se verifica que, no caso português, visto que o financiamento depende apenas dos votos numa legislatura (e não na média das duas últimas) que existe uma grande quebra (ou aumento) de financiamento de ano para ano. Um partido, como o CDS, que perdeu muitos votos nas últimas legislativas, teve assim um corte brutal nas subvenções em 2022.

A razão pela qual as subvenções totais diminuem de 2019 para 2020, só pode estar associada a haver menos votantes nos partidos com mais de 50.000 votos.

Unid. Euro:	2019		2020			
	XIII Leg 01/01- 24/10	XIV Leg 25/10- 31/12	TOTAL	TOTAL	Var19-20	5% 2020
PS	4 146 438,94	1 013 895,24	5 160 334,18	5 569 045,95	7,9%	278 452,30
PSD	3 822 181,45	774 544,66	4 596 726,11	4 254 359,49	-7,4%	212 717,97
CDS/PP	1 124 665,19	117 753,68	1 242 418,87	646 788,39	-47,9%	32 339,42
BE	1 307 101,10	265 524,98	1 572 626,08	1 458 455,24	-7,3%	72 922,76
PCP	933 429,78	147 359,43	1 080 789,21	809 404,55	-25,1%	40 470,23
P.E. "Os Ve	124 457,46	29 471,89	153 929,35	161 880,91	5,2%	8 094,05
PAN	178 338,65	92 634,88	270 973,53	508 817,75	87,8%	25 440,89
CH CHEGA	0	35 951,27	35 951,27	197 470,35	449,3%	9 873,52
IL	0	35 919,84	35 919,84	197 297,75	449,3%	9 864,89
L LIVRE	0	30 325,99	30 325,99	166 572,28	449,3%	8 328,61
PCTP/MRP	142 455,03	0,00	142 455,03	0,00	-100,0%	0,00
PDR	146 903,41	0,00	146 903,41	0,00	-100,0%	0,00
Total	11 925 971,01	2 543 381,86	14 469 352,87	13 970 092,66	-3,5%	698 504,63

Tabela 1: Fonte própria do autor.

Uma possível proposta de financiamento direto das fundações ou institutos políticos seria afetar uma determinada percentagem (por exemplo 5%) do valor das subvenções gerais que atualmente vão para os partidos para os institutos políticos.¹³ Esses valores, que estão calculados na última coluna da tabela mostram o que poderia ser o reforço concreto nos fundos dessas instituições que poderiam ter um tipo de ação muito superior à atual. Sobretudo, não teríamos, como agora sucede financiamento público alocado em grande parte a campanhas eleitorais.

4.3 Subvenções em espécie

Outra forma de alcançar o mesmo objetivo, não através de financiamento direto, mas de prestações em espécie, seria o ministério da ciência e ensino superior atribuir um conjunto de bolsas de estudo (por exemplo 1000) que seriam distribuídas pelos partidos ou de forma proporcional (ao número de deputados por exemplo), ou se se quiser ser mais “redistributivo”, todos os partidos teriam direito a um certo número (por exemplo 10) e o remanescente seria dividido de forma proporcional. Estabelecida esta distribuição primária de bolsas pelos institutos ou fundações partidárias, poderia caber à Fundação para a Ciência e Tecnologia, que abriria um concurso para essas bolsas, fazer a seleção dos candidatos apresentados por cada instituto/fundação em função do mérito. Ou seja, num modelo A, eram atribuídos a cada fundação/instituto um número determinado de bolsas, e os candidatos concorriam à bolsa pelo Instituto X, o Instituto Y ou Z. O papel dos institutos ou fundações era apenas o de certificar que certa pessoa se candidatava para uma bolsa através da fundação, mas a seleção ficaria a cargo da FCT. Um modelo alternativo B, seria os institutos/fundações fazerem eles próprios a seleção dos candidatos a que tivessem direito. Poder-se-ia pensar num modelo misto em que uma dada percentagem (e.g. 60%) seria determinada pela FCT e os remanescentes pelo Instituto ou Fundação.

Considere-se agora outro tópico importante no financiamento das fundações políticas que é a política de cooperação e, em particular, pensemos na cooperação com os PALOP. O modelo atual é o governo em funções ter o monopólio da política de cooperação, que tem exercido de várias formas (por exemplo através do Camões, Instituto Público) e alguns partidos têm relações bilaterais com os partidos desses países com quem têm afinidades. Caso as fundações políticas tivessem um maior papel, e mais recursos poderiam, à semelhança do modelo alemão, submeter projetos ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, que obviamente não decidiria na

¹³ Foi precisamente essa a proposta de um dos co-autores deste artigo, o então deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira através do projeto-lei n.º 1215/XIII, de retirar 5% do montante atual das subvenções gerais e canalizá-lo para as fundações políticas.

base do mérito ou concordância com os projetos apresentados (o que seria uma interferência do Estado). A seleção seria apenas na base de duas coisas: inserção geral nos grandes objetivos que uma nova lei estabeleceria para as fundações políticas, acerca dos domínios de cooperação, e haver dotação orçamental dentro do montante global atribuído a cooperação via fundações políticas, de acordo com a chave de repartição que fosse decidida destes fundos. Novamente, essa chave poderia ser mais proporcional aos resultados eleitorais (ou ao número de deputados) ou ligeiramente corrigida no sentido mais igualitário (com uma certa proporção igualitária de fundos, e.g. 10%).

Uma questão final que deve ser decidida e consensualizada para se avançar com esta pequena, mas impactante reforma institucional é saber se se pretende aumentar o valor global de financiamento de partidos e fundações partidárias ou se se pretende manter o valor atual. É possível argumentar nos dois sentidos. Manter o valor global atual - o que pressupõe que o acréscimo de subvenções para as fundações se faz à custa de uma diminuição no financiamento partidário - permite evitar ataques populistas de quem quer usar o argumento que se gasta demasiado com os titulares de cargos políticos. Não haveria alteração do financiamento global. Em alternativa pode argumentar-se que estando a aumentar-se as funções dos institutos e as fundações políticas que esse valor da subvenção financeira deveria ser aumentado. Uma outra possibilidade seria manter o valor financeiro constante, mas aumentar as prestações em espécie (por exemplo bolsas de estudo).

Em qualquer dos casos esta pequena reforma institucional aqui proposta exigiria uma clarificação do papel das fundações políticas ou institutos políticos associados a partidos. Sem dúvida, que daqui resultaria uma melhor qualidade da democracia portuguesa.

IPP POLICY PAPER 22

Institutos políticos e a qualidade da democracia

Autores: Paulo Trigo Pereira, Luís Filipe Mota Almeida, Gonçalo Fragoso

ISSN: 2183-9360

julho 2022



**INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY**

L I S B O N

Institute of Public Policy Lisbon – Rua Miguel Lupi 20, 1249-078 Lisboa PORTUGAL
www.ipp-jcs.org – email: admin@ipp-jcs.org – tel.: +351 213 925 986 – NIF: 510654320

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do Institute of Public Policy, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados. Nem o Institute of Public Policy nem qualquer representante seu é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Este texto não pode ser reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores. Quaisquer citações são autorizadas desde que a fonte original seja adequadamente reconhecida.