

DEZ ANOS DE EVOLUÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO PORTUGUÊS (*)

1974/1984

Pelo Prof. Doutor António L. Sousa Franco

1. O DIREITO FINANCEIRO HOJE

Um balanço da evolução recente do Direito Financeiro exige a explicação prévia do que por tal entendemos e a explicitação das razões extrínsecas que estão na origem das mutações ocorridas. Neste número, o mais importante serão as conclusões.

1.1 Em primeiro lugar, uma palavra sobre o Direito Financeiro.

A importância das Finanças públicas, designadamente como forma de assegurar o respeito do Estado pelo sector privado ou de conseguir, pelo crescimento fiscal, uma progressiva e insensível absorção da economia pelo Estado, torna a regulação jurídica das finanças extremamente relevante nos

(*) Este artigo constitui o texto-base de uma conferência proferida em 30 de Junho de 1983 no Instituto da Conferência da Ordem dos Advogados. Por isso se desculpará a ausência de aparato crítico, embora se não desculpasse a falta de um esforço mínimo de actualização, que fizemos.

ordenamentos de raiz liberal e nos sistemas de economia de mercado. Assim, logo no século XVIII surge um *Direito Financeiro* autonomizado do, aliás mais recente, *Direito Administrativo* (salvo nas áreas da organização da administração financeira do Estado e em certos aspectos da gestão patrimonial, menos imbuídas de garantias individuais e subtraídas ao controlo parlamentar), como o *ramo de Direito que delimita os poderes do Estado perante o património dos particulares* (sendo irrelevante que nele se incluía ou não, por acessoriedade, a disciplina jurídica da organização financeira interna do Estado). É de aquele modo conceituável, quer pelo rigor peculiar da *legalidade* do imposto e da despesa (que é, em regra, legalidade formal ou parlamentar), quer pela *reserva parlamentar* das decisões financeiras fundamentais (decisão orçamental de despesa e receita, autorização para contrair empréstimos), quer pela *inexistência de privilégio da execução prévia* e pela *subordinação a controlo jurisdicional*, comum ou especializado, bastante mais próximo do regime dos tribunais comuns do que dos administrativos (tribunais fiscais), quando não expressamente cometido aos tribunais comuns (empréstimos públicos), quer ainda pelo controlo jurisdicional de meros actos internos da Administração (caso da competência dos tribunais de contas). O Direito Financeiro pode subdivir-se em *Direito Orçamental e da Contabilidade Pública* (que inclui o regime jurídico das despesas), *Direito Financeiro Patrimonial* (bastante próximo do Direito Administrativo), *Direito Tributário* (regime jurídico próprio das receitas tributárias, incluindo o imposto «*stricto sensu*»: Direito Fiscal, cuja autonomia resulta, com uma ou outra especialidade, da sua predominância como garantia individual e da maior autenticidade deste carácter originário), e *Direito do Crédito Público* (regime próprio do recurso ao crédito por entidades públicas).

O discurso, o rito e a prática jurídica, apesar de importantes no seu conceitualismo e formalismo — por motivos de autenticidade, coerência e certeza do Direito —, apenas importam decisivamente como realidades culturais se formos bem além deles, procurando indagar, em cada norma, instituto,

área regional (ramo de direito) ou até em cada ordem jurídica, quais os valores substancialmente privilegiados e, à sua luz, quais os interesses prevalentes.

As funções essenciais — porventura não únicas — com que esta substância do Direito se exerce, assumem três formas principais: ou se organiza uma estrutura ou instituição; ou se garantem certos interesses ou valores privilegiados ou legitimados; ou se visa conformar a realidade para a transformar segundo objectivos desejados pelo legislador ou pela autoridade de aplicação (funções de organização, garantia ou transformação, pois). O Direito Financeiro nasceu antes do Direito Administrativo e o que nele é essencial será constituir um Direito de garantia; o Direito Administrativo nasceu, ao invés, como Direito de organização. É claro que, depois, ambos se aproximaram, quer porque o Direito Financeiro tem também seus aspectos de organização (facilmente identificáveis, sem perda de autonomia, com os do Direito Administrativo), quer porque no Direito Administrativo as perspectivas próprias de garantia — distintas embora dos processos específicos do Direito Financeiro — se consolidaram, como se sabe.

Ao longo do século XX, todavia, a mutação substancial das finanças públicas determinou profundas modificações nas tradicionais funções liberais do Direito Financeiro. É legítimo questionarmo-nos sobre quais as funções sociais novas das finanças públicas e do seu instrumento conformador (o Direito Financeiro).

Embora sujeita a críticas e ou revisões, a análise fundamental continua a ser a de Musgrave, que distingue os seus efeitos: na *afecção de bens*, alterando as decisões globais e configurando micro-decisões relativas à afectação de bens e à satisfação de necessidades segundo critérios de eficiência social; na *distribuição*, isto é, na repartição de meios económicos entre sujeitos, grupos ou regiões no seio de cada sociedade; e na *estabilidade* (ou mais latamente, preferimos nós dizer, na *estabilidade* e no *crescimento*), isto é, nos equilíbrios da economia a curto e médio prazo (entre recursos e produção — emprego —, entre recursos reais e monetário-financeiros

— inflação —, e entre a produção e procura internas e as transacções com o exterior — equilíbrio externo). Uma outra distinção, mais prática mas menos rigorosa, separa as *funções/efeitos financeiros* — isto é, de satisfação de necessidades — e os *extra-financeiros* — como instrumentos de políticas gerais ou específicas.

De qualquer modo, a emergência — às vezes, o predomínio — das funções «extra-financeiras» de transformação ou conformação sócio-económica vai bem para além da mera função de cobertura dos gastos públicos e garantia dos patrimónios privados. Não anula o liberalismo: ultrapassa-o.

Ora bem, esta essencial função instrumental das Finanças — mais do que simples meio de, pela combinação receita-despesa, satisfazer necessidades públicas; antes instrumento de políticas financeiras que integram especificamente as políticas económico-sociais — tornou o Direito Financeiro também um Direito transformador, e já não só de garantia. Das suas relações com o planeamento e uma certa funcionalização das instituições financeiras a objectivos de política estrutural ou conjuntural, temos bons exemplos: v.g. o imposto retroactivo de 1983 (temos de há muito diversos impostos retroactivos, mas este foi-o de forma mais escandalosa) constitui disso caso extremo, pois o objectivo da política de estabilização prevaleceu em absoluto sobre uma *regra básica de justiça fiscal* (embora não constitucional; mas o pior de todos os positivismos é o que entenda que tudo quanto é bom há-de estar por força na Constituição, base do Direito positivo, a qual apenas integra as formas de Justiça ou Direito natural que o poder político constituinte considerou importantes, o que nem sempre será o critério mais seguro de justiça substancial...).

A funcionalização do Direito Financeiro constitui um fenómeno comum, no nosso século, em sistemas jurídico-financeiros, tanto capitalistas como colectivistas. Normal é que a encontremos em Portugal.

1.2 Em segundo lugar, se o Direito Financeiro apenas se autonomizou no Estado democrático liberal (como, aliás, os

restantes ramos do Direito Público), ele assumia aí uma forma bipolar simples: de um lado, o Estado; do outro, o indivíduo (como cidadão, proprietário; ou sinteticamente, contribuinte).

Ao invés desta simplicidade e homogeneidade das finanças liberais, as entidades que tomam decisões financeiras e os tipos de bens e necessidades satisfeitos tornaram-se extremamente complexos no século XX. Assim, falar hoje do «Estado» para designar o sujeito activo típico das finanças é demasiado simplificador. O *sector público* torna-se, pois, o campo de análise das finanças públicas, na sua medida e diversidade; e falar só de Estado para designar o seu agente principal é mera abstracção, cada vez mais susceptível de enganos. No seio do *Estado nacional*, os órgãos do poder central e a administração pública integrada, dependente do Governo, constituem o núcleo da principal actividade financeira, subordinada ao Orçamento do Estado (anual). Mas a par deles desdobram-se formas diversas de configuração de poderes financeiros (com base política ou administrativa). No *federalismo*, pela existência de Estados federados, com participação no poder constitucional, poderes de definição plena de opções ou políticas financeiras na respectiva área e recursos próprios relativamente amplos. No *regionalismo*, mediante a existência de diversos tipos de regiões — ou como formas de criar uma unidade intermédia entre Estados e autarquias, nos Estados mais centralizados, ou como modo de resolver problemas de gestão financeira em regiões dotadas de necessidades de decisão autónoma (regiões montanhosas, insulares, atrasadas, etnicamente ou geograficamente diferenciadas) — as quais, embora subordinadas à Constituição do Estado (pois não podem participar na sua revisão), têm poderes financeiros exercidos num escalão intermédio entre os municípios e o Estado. No *municipalismo*, enfim, configurando entidades com responsabilidade territorial meramente administrativa, directamente em contacto com os cidadãos, que assim resolvem as suas necessidades específicas em pequenas circunscrições territoriais e satisfazem as carências sociais mais próximas dos grupos públicos de vizinhança.

Particularmente em confronto com formas de *descentralização* (política plena, político-administrativa ou meramente administrativa) como as referidas, existem, em relação a cada escalão, mas particularmente em relação ao do Estado central, modalidades de mera *desconcentração financeira*, que representam modos de devolução de poderes a centros autónomos de decisão, subordinados embora (em termos de coordenação, delegação, hierarquia ou tutela forte) aos órgãos centrais do Estado. É o caso das entidades públicas ou serviços autónomos (entre nós, distinguem-se, com terminologia infeliz, autonomias administrativa e financeira): associações, fundações ou institutos públicos; fundos financeiros ou serviços dependentes, com finanças separadas das do Estado mas a ele subordinadas. Esta a estrutura financeira (fiscal, no tocante a impostos) do sector público administrativo (melhor: político-administrativo) de tipo clássico. Ao lado dela, perfila-se em muitos países — entre os quais Portugal — um *sector empresarial do Estado* (sector público produtivo, se considerarmos o seu conjunto articulado com outras áreas administrativas), constituído por empresas que produzem bens para mercado, em concorrência com empresas privadas, ou que produzem bens para mercados não concorrenciais, combinando então a lógica de decisão empresarial com a lógica de decisão pública. Os seus regimes jurídicos, critérios de funcionamento e modos de decisão afastam-se dos das entidades anteriores (sector público administrativo), constituindo um sector público empresarial que é uma das grandes especificidades das finanças actuais em sistemas de economia mista. Por outro lado, surgem áreas de finanças públicas subtraídas ao regime geral das finanças tradicionais, designadamente fora do orçamento (desorçamentação), sem submissão ao princípio da legalidade (deslegalização) e subordinadas ao Governo, com maior ou menor autonomia; é o fenómeno das *parafinanças*, que cobre certos institutos públicos de intervenção económica (por vezes para-empresariais), certas instituições sociais de carácter público (nos regimes corporativos, os organismos corporativos) e, sobretudo, as *instituições de segurança social*. A tendência para integrar estas institui-

ções — em particular a segurança social — na administração pública central, para as subordinar ao orçamento do Estado e para sujeitar os seus tributos, como os demais impostos, à legalidade fiscal, quando completa, transforma os fenómenos parafinanceiros numas «novas finanças» (nova fiscalidade, quando de impostos se trate), com respeito pelos princípios conformes à sua real natureza sócio-económica.

1.3. A esta complexidade, acresce a enorme diversidade das instituições financeiras dos Estados modernos e constitucionais: caracterizam-nos um certo número de instituições financeiras e princípios organizativos que as regem e que são valorativamente formulados pelo Direito Financeiro.

Assim, a actividade financeira está sujeita a certo número de decisões *fundamentais*: a *constituição financeira* (1), por vezes formalmente integrada nas constituições políticas (mesmo liberais, ainda antes das mais modernas constituições económicas programáticas); a execução da lei está confiada a uma *administração financeira*, subordinada não apenas ao princípio genérico da legalidade, mas à *decisão fundamental do Parlamento* quanto às suas escolhas administrativas mais importantes (orçamento, impostos, contracção de empréstimos); existem *tribunais financeiros*, que apreciam imparcialmente, quer o modo como são geridos os dinheiros públicos (tribunais de contas), quer a legalidade fiscal e sua execução (tribunais fiscais). No domínio dos *actos financeiros fundamentais* os decisores financeiros tendem a ser, nas finanças liberais, fundamentalmente os *Parlamentos* (quer em regimes parlamentares, quer nos presidencialistas); nas *administrações modernas*, a complexidade da decisão financeira leva ao seu fraccionamento, a uma maior intervenção dos Governos e das Administrações (tecnocráticas ou burocráticas), bem como a

(1) Também nos desinteressamos de querelas de propriedade ou fronteira com o Direito Constitucional, o qual integra princípios de Direito Civil, Penal, Processual, etc.

formas de participação directa (da administração participativa até ao referendo)...

A *organização institucional* dos meios financeiros valoriza dois aspectos fundamentais. No domínio dos bens permanentes com que o Estado satisfaz necessidades, o *património do Estado*, cuja gestão se mantém mais administrativa (e até «interna»), sendo escasso o controlo parlamentar neste domínio (quer se trate dos activos imóveis, quer dos móveis: participações de empresas, empresas públicas), apesar da renovada importância que os últimos assumem no século XX: apenas uma espécie de passivos patrimoniais (a dívida pública financeira, conjunto de dívidas resultantes da contracção de empréstimos) é controlada pelos parlamentos. No domínio do rendimento financeiro global do Estado, duas instituições principais caracterizam os Estados modernos. O *Orçamento* é a instituição fundamental da actividade financeira anual dos Estados constitucionais. Ele é por essência a *autorização política* (originária e tendencialmente parlamentar) para a cobrança de receitas e para a realização de despesas em cada ano pelo Governo e pela Administração Pública, *limitando* assim juridicamente os *poderes* da administração, subordinada aos critérios orçamentais definidos pelo Parlamento, e integrando o *plano financeiro*, previsão racionalizada de réditos e gastos para cada ano. A par do Orçamento, o *Tesouro* racionaliza, torna pública e permite melhor controlar a gestão dos dinheiros públicos (e créditos de liquidez a curto prazo): ele surge nos séculos XVII-XVIII e generaliza-se no século XIX, como instituição que centraliza os recebimentos de fundos e pagamentos de dívidas (incluindo a dívida por despesas autorizadas) com carácter público.

Em referência ao Orçamento, deve ainda destacar-se a existência, em consequência das limitações e controlos que ele impõe à administração ou gestão financeira, da responsabilização financeira, no decurso e a final da execução orçamental, de todos quantos por esta respondem: nos planos político, civil, criminal, disciplinar e estritamente financeiro. A forma principal de responsabilização financeira é a que resulta da apresentação pelo Executivo ao Parlamento da *Conta do Estado*

— registo das receitas cobradas e despesas efectuadas — que é depois aprovada (ou não) pelo Parlamento. Merecem ainda destaque, como instituições financeiras dotadas de princípios próprios e marcantes no modelo institucional do Estado constitucional, as receitas públicas que particularmente têm que ver com os limites e extensão do sector público e com a propriedade e a iniciativa privada: o *crédito público* (recurso ao crédito pelas formas próprias de um devedor público); a *dívida pública* financeira — situação global de dívida ou responsabilidade, emergente de empréstimos ou outros actos financeiros do Estado. Por outro lado, a série de impostos existentes tende a ser vista como um sistema ou conjunto coerente de espécies fiscais, designado por *sistema fiscal*.

Breve menção merecem os principais *instrumentos financeiros* especiais, que são os meios disponíveis para a realização das funções financeiras do Estado. Diversos deles inserem-se no âmbito do património e da gestão patrimonial, em que cumpre distinguir as diferentes modalidades de *activos patrimoniais*; bens móveis e imóveis; titularidade de empresas públicas e participações em empresas de forma privada; títulos do mercado monetário-financeiro; e mesmo o activo do património da tesouraria (dinheiro ou créditos de elevada liquidez a ele equivalentes). Estes meios são integrantes do *património dominial* (formas de apropriação pública de bens), do *património privado* (bens em regime de apropriação semelhante ao privado) ou do *património «financeiro»* (activos monetário-financeiros de qualquer natureza). O património activo, considerado de forma bruta, «responde» globalmente pelas responsabilidades passivas do Estado (ónus sobre bens, dívidas de diversa natureza, entre as quais a dívida pública financeira), constituindo o eventual excedente do primeiro, apurado anualmente no balanço do Estado, o *património líquido*. O património pode prestar diversos tipos de utilidades, designadamente a afectação ao uso do público em geral ou de entidades públicas (património de uso), ou à prestação de rendimento (património de rendimento: pela frutificação, alienação, etc.).

No domínio do Orçamento, importa destacar as *despesas*, afectações de bens (com normal expressão pecuniária) à satisfação das necessidades públicas. Elas recebem múltiplas classificações: serão correntes se não influem no património, ou de capital se no património duradouro (não apenas no monetário ou da tesouraria) têm reflexos. Economicamente, podem ser gastos em bens e serviços, consistentes na respectiva aquisição, ou transferências, alterando a titularidade de activos. As primeiras despesas podem ser ainda de consumo ou de investimento público, consoante criem ou não criem (consumo) bens de capital, ou, pelo menos, bens imóveis duradouros, nos termos da contabilidade nacional.

Os gastos têm de ser financiados: os fundos ou outros meios de rendimento a afectar às necessidades públicas têm de ser fornecidos, ou pelos bens próprios do Estado, ou pela colectividade. Nos Estados modernos, três modalidades principais de *receitas* existem:

- a) *As receitas patrimoniais*, resultantes ou de alienação patrimonial ou da gestão e frutificação dos seus bens (rendimentos de património ou da sua utilização pela venda de produtos ou prestação de serviços: preços, juros, rendas, lucros...); é reduzida, mas crescente, a sua relevância nos Estados modernos.
- b) *As receitas tributárias* são prestações obrigatórias, impostas pela lei aos particulares e que servem para financiar os gastos públicos e, eventualmente, ainda para fins de política financeira. O *imposto*, nas suas múltiplas modalidades, é a principal destas receitas, podendo discutir-se se nele se incluem uma série de figuras de duvidosa natureza: contribuições especiais (resultantes de benefícios especiais reflexamente auferidas da actividade pública), contribuições parafiscais (se têm a natureza das «parafinanças»), etc. A figura tributária mais distinta do imposto é a *taxa*, devida sempre que o contribuinte está numa relação concreta com um serviço ou bem público, cuja utilização é o

fundamento da obrigação genérica (legal, em princípio) de pagar a taxa.

- c) As *receitas creditícias*, que resultam do recurso ao crédito por parte do Estado, obrigando este a prestar uma correspondente contrapartida (pagamento de juros, rendas ou reembolso de capital). A modalidade principal é o *empréstimo público*, contrato pelo qual uma entidade transfere recursos para o Estado a fim de receber em contrapartida algumas das já referidas formas de remuneração.

Sendo estes os tipos principais de receitas nos Estados modernos, há numerosas formas de réditos que se não reconduzem a qualquer um deles, por terem características específicas: empréstimos forçados, multas, por exemplo.

Enfim, a relação entre receitas e despesas (ou, mais latoamente, incluindo a gestão da tesouraria, entre recursos e afecções) pode ser estabelecida, recorrendo ao conceito de *equilíbrio* (*igualdade* ou, em sentido amplo, *excedente* dos recursos sobre os gastos) e ao seu recíproco (*superavit*). O *equilíbrio formal* limita-se à mera igualdade contabilística entre todas as receitas e todas as despesas, pelo que tem pouco interesse. Já não é assim o *equilíbrio substancial*, que analisa o conteúdo do orçamento e, então, permite dar significado à situação verificada. Segundo o critério clássico, o *desequilíbrio* surgiria sempre que, não bastando impostos e rendimentos do Estado para cobrir as despesas, houvesse que recorrer a empréstimos para isso; segundo o critério administrativo, haveria equilíbrio sempre que as receitas ordinárias (regulares) cobrissem as despesas ordinárias; segundo o critério do activo do Estado, haveria equilíbrio sempre que as receitas correntes bastassem para cobrir as despesas correntes; e segundo o do activo de tesouraria, quando as receitas efectivas (as que não importam contrapartida no activo da tesouraria) cobrissem as despesas efectivas (*mutatis mutandis*). Como o problema principal é o do recurso ao crédito, ele *desequilibraria* sempre para os clássi-

cos; só desequilibraria quando visasse cobrir despesas ordinárias, ou despesas de capital, ou despesas efectivas (salvo se destinado a reembolsar outros empréstimos), respectivamente, nos critérios do orçamento ordinário, dos orçamentos corrente e de capital (activo do Estado) e do activo da tesouraria. Os critérios — vê-se bem — não são neutros, pois seleccionam as despesas a cobrir sem desequilíbrio segundo opções teóricas ou ideológico-políticas: com extremo rigor, no caso do critério clássico e no do activo de tesouraria; abrindo a porta aos investimentos financiados por empréstimos (tanto quanto possível reprodutivos) no caso do activo do Estado (orçamento de capital); possibilitando mesmo a cobertura de outras despesas (como despesas extraordinárias de defesa) no caso do flexível critério do orçamento extraordinário. A importância do equilíbrio depende de se valorizar mais ou menos o crescimento do sector público e a manutenção dos equilíbrios monetários, assegurada pelos critérios de raiz clássica (o clássico e o do activo de tesouraria), ou a motivação psicológica positiva do anúncio das situações de equilíbrio, para os agentes económicos em geral e em especial para os empresários, aforradores e investidores.

Este panorama — que nenhuma novidade dará aos especialistas de finanças públicas — visa apenas exemplificar a multiplicidade de formas, e não apenas de sectores, do Direito Financeiro actual, que torna a sua relativa subalternização perante a Ciência das Finanças espantosa, mesmo para quem, como nós, defende o ensino interdisciplinar e entende o Direito como uma Ciência Social, não como uma mera lógica formal (que lave as mãos da substância das relações que regula e dos valores inspiradores das soluções a que chega no plano decisional: normativo, hermenêutico, de aplicação vinculada, de aplicação livre ou de mero exercício da liberdade-autonomia). É útil para explicar que, para além dos aspectos organizatórios destas principais instituições financeiras gerais e das instituições especiais ou instrumentais, com eles se articulam múltiplos poderes financeiros: poder orçamental — conexo

estritamente com o poder económico de planeamento — e consequente responsabilidade orçamental; poder de administração orçamental; poder de jurisdição financeira; poder tributário (legislativo, regulamentar, creditício, de lançamento); poder creditício e correspondentes débitos financeiros; poderes patrimoniais de aquisição, gestão e disposição. Em contrapartida, existem correspondentes situações passivas dos indivíduos como contribuintes específicos (estudadas principalmente no Direito Fiscal); mas a complexidade das situações actuais introduz uma ampla gama de situações diversas: direitos individuais financeiros *erga omnes*, direitos financeiros de participação (desde o referendo à acção popular), direitos financeiros dos grupos e colectividades, direitos financeiros de entidades públicas relativamente a outras entidades públicas (o direito a subvenções vinculadas, por exemplo, dos municípios, no âmbito do fundo de equilíbrio financeiro); e estes direitos substanciais dos «contribuintes» (individuais ou agrupados) são reforçados por direitos de garantia, desde o direito de resistência ao imposto ilegal ao direito à tutela jurisdicional...

Cabe então perguntar porquê a subalternização do tratamento jurídico de tão relevantes temas? A resposta é difícil, mas pode atender à desvalorização do direito perante a economia e a tecnocracia a que temos assistido, ao predomínio dos constitucionalistas e administrativistas, incapazes de ver o que existe de específico no Direito Financeiro por deficiente entendimento dos seus interesses e valores substanciais e próprios, à concentração no Direito Fiscal da garantia individual financeira quando, afinal, são os economistas que vêm demonstrando a indissociabilidade real das garantias do direito financeiro (por exemplo, com a discutida exigência constitucional do equilíbrio orçamental, com a prática crescente dos referendos fiscais, com a pretensão de formas de acção popular financeira...).

1.4 Esta apresentação dos temas do Direito Financeiro, tal como ele se apresenta no mundo, permite relevar uma certa

crise (que não espanta, num mundo em crise e com tantas crises), traduzida sobretudo nestes aspectos capitais:

- a) A função de garantia individual do Direito Financeiro sucedeu uma complexidade conflitual de funções transformadoras, organizatórias e de garantia; e uma certa arbitragem do conflito entre elas está longe de se encontrar concluída.
- b) A multiplicidade de instituições públicas financeiras (para não falar agora das finanças das instituições colectivas ou sociais...), a par do reforço do Governo e da Administração (Executivo), pretensamente mais técnicos e informados, face a Parlamentos menos capazes e céleres, provocou uma crescente administrativização do Direito Financeiro: tanto na assimilação de regimes e instituições como na redução das funções de garantias das pessoas e dos grupos (no Parlamento, na participação financeira, e até no alargamento de áreas parafinanceiras, em que o controlo parlamentar é praticamente nulo, tendendo elas a ser geridas por critérios meramente tecnocráticos e apenas sob o controlo do Executivo, sem uma visão global clara do crescimento do sector público, tanto absoluto como relativo — isto é, no conjunto da economia e da sociedade e na articulação dos seus subsectores internos).
- c) A perda da visão global do Direito Financeiro, a favor de um Direito Fiscal especializado que não constitui garantia suficiente perante o crescimento de conjunto do sector financeiro (desde os «impostos monetários» ocultos — daí a ideia do controlo do défice como «garantia jurídica», até ao controlo global do endividamento interno e externo e ao controlo de sectores puramente tecnocráticos, como as empresas públicas e a segurança social). Enquanto os contribuintes defendem interesses parcelares ou individuais no plano do Direito Fiscal, perdem a batalha no do Direito Financeiro global...

Assim, a crise mundial do Direito Financeiro é uma crise de complexidade e diversidade; mas é sobretudo uma crise de indefinição de valores e funções, de crescentes administrativização e desparlamentarização, de falta de controlo global pelos contribuintes e pela colectividade (a pretexto de um aprofundamento dos controlos meramente fiscais); é, no fundo, expressão do grande debate e da luta sobre o papel das pessoas, dos grupos e do poder que vai por esse mundo em mutação.

Este é um quadro geral, que também vale para Portugal. Completá-lo-emos com duas outras ordens introdutórias de considerações.

2. FUNÇÕES E PRINCIPIOS DO DIREITO FINANCEIRO DE RAIZ LIBERAL

Neste breve quadro, limitar-nos-emos a traçar uma síntese das funções actuais do Direito Financeiro (incluindo, como sua especialidade, o Direito Fiscal) e, depois, dos seus princípios constitutivos.

2.1 As funções essenciais do Direito Financeiro, em Estados de base humanista, com componentes liberais e componentes sociais, parece-nos que podem sintetizar-se assim:

a) Garantir a justiça substancial na delimitação entre o Estado e os seus poderes patrimoniais — de comércio privado ou de autoridade — e o património dos particulares (ou entidades equiparadas), numa *perspectiva tripla*:

— Participação colectiva dos cidadãos na definição dos poderes financeiros e do sacrificio financeiro (de forma directa ou representativa);

— Garantia dos direitos individuais, face aos poderes públicos financeiros;

— Garantia da correcção e regularidade da gestão, com seus adequados controlo e responsabilidade.

- b) Garantir a eficiência, isto é, realizar através dos meios jurídicos — normas, instituições, relações, actos jurídicos — os fins sócio-económicos do Estado e suas tarefas em cada momento:

— Obtenção de receitas e afectação dos recursos, mediante a despesa e a gestão patrimonial, a satisfação das finalidades colectivas (função financeira ou reditícia...);

— Utilização como elemento de intervenção — correcção, direcção, conformação — da sociedade e da economia (função político-financeira, crescente e potencialmente perigosa para os anteriores valores jurídicos).

- c) Garantir o sistema sócio-económico e jurídico-político: nomeadamente, o capitalismo económico (ou não), a democracia política (ou não), o liberalismo, o intervencionismo ou o socialismo doutrinários (de qualquer natureza ou ideologia).

2.2 Vejamos o que daqui decorre no plano jurídico.

Ao longo da História e da estruturação do Estado moderno, destas funções nasce o Direito Financeiro (século XVIII), submetido aos seguinte princípios:

1.º Princípio da *legalidade com reserva de lei parlamentar*, quanto às *normas essenciais do sistema financeiro*: legislação orçamental, legislação tributária (impostos directos, ou mais...), legislação do crédito público.

2.º *Reserva ao Parlamento* — retirando-as ao Executivo e/ou Administração — *das decisões financeiras fundamentais*, singularmente ou ano a ano: orçamento, autorização anual da cobrança dos impostos, autorização parlamentar de cada empréstimo público.

3.º Princípios da legalidade, centralização e publicidade *dos actos fundamentais da administração patrimonial*, da dívida pública orçamental e da tesouraria do Estado.

4.º Centralização, especialização e exclusividade da *administração financeira estadual e local*.

5.º Criação de um complexo sistema de controlos e garantias de legalidade e regularidade técnica da administração financeira, com diversificação das suas instâncias e critérios — controlo político (parlamentar), controlo administrativo especializado (contabilidade pública), controlo imparcial jurisdicionalizado (tribunais financeiros).

6.º Formulação do princípio substancial do equilíbrio (financeiro e, em especial, orçamental), como regra de ouro da contenção do crescimento do sector público.

Estas regras caracterizam o ordenamento jurídico-financeiro liberal-clássico; vão sofrendo entorses com o crescimento oculto ou às claras da intervenção e acção pública na economia, mas só são afastadas nas economias colectivistas (onde algumas delas persistem, mas num quadro sistémico que as modifica de raiz).

3. OS ANTECEDENTES: EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DA 2.ª REPÚBLICA («ESTADO NOVO»)

Não é possível entender a situação actual — as suas continuidades e rupturas, os seus mitos e «pesanteurs» sociológicas — sem caracterizar brevemente o Direito Financeiro do Estado Novo, aliás objecto de uma renovadora e profunda reforma jurídica acompanhada de uma radical reconversão financeira. Salazar era, não menos do que político, jurista e financeiro (não no sentido tecnocrático e economicista, mas no de ser capaz de entender que as finanças são, antes de mais, economia do Estado, e que nelas o carácter político da economia é mais evidente que em toda a restante economia). O Estado Novo começou por ser uma ditadura financeira («na base, finanças sãs») e manteve sempre como mito e pedra de toque a sanidade financeira, entendida como realidade política e jurídica e não como mera contabilidade ou instrumento secundário de macro-economias fantasiadas. Nisso, diga-se, contrasta com o liberalismo anterior e com a democracia pós 25 de Abril,

sendo triste verdade que entre nós democracia e desordem financeira foram até hoje simultâneas, na 1.ª e na 3.ª Repúblicas.

O Direito Financeiro salazarista também corresponde, mais precisamente: a uma expressão do Estado corporativo; a um edifício coerente, tanto baseado na tradição da contabilidade pública portuguesa como na principal fonte do nosso Direito Administrativo e Financeiro e do nosso modelo de Administração Pública (a inspiração francesa), que conferem primazia à aparência do equilíbrio, embora procurem garantir uma sua existência substancial tão aproximada quanto possível (1). Essa a ordem jurídico-financeira de um Estado autoritário corporativista, com os seguintes princípios e caracteres fundamentais:

1.º Predomínio dos princípios do equilíbrio (definido latoamente, segundo o critério do orçamento ordinário), da regularidade, da simplicidade e da estabilidade financeiras, tanto como critérios políticos e técnico-financeiros de gestão como enquanto objecto e índice de garantias jurídicas precisas (na Constituição de 1933 e na legislação ordinária).

2.º Centralização e «governamentalização» dos poderes financeiros, em consonância com o carácter autoritário do Estado; e daí o abandono ou forte restrição da legalidade financeira — *maxime* fiscal —, sobretudo na forma de reserva de lei parlamentar, o esvaziamento ou natureza meramente formal da autorização parlamentar «(lei de meios»: uma lei de palavras e sem números), a restrição de facto dos controlos jurisdicionais e a supressão prática dos controlos políticos da gestão financeira.

3.º Criação de um sistema orçamental baseado no predomínio do Ministro das Finanças e, sob a sua orientação, da contabilidade pública, que comanda de facto, através de um

(1) Sobre as finanças do Estado corporativo cf. o nosso *Ensaio sobre as transformações estruturais das finanças públicas portuguesas: 1900*, em *ANÁLISE SOCIAL*, vol. XVIII (72-73-74), 1982, pp. 1105-1132 (especificamente pp. 1118-1130).

sistema formal e casuístico de execução orçamental, mais administrativo que gestor, mais burocrático que «técnico-eficiente», a opção e a gestão executiva do orçamento dos restantes ministérios. O sistema em que se baseou o acesso ao poder por parte de Salazar manteve-se até ao fim do regime, com crescentes traços de arcaísmo.

4.º Centralização, subordinação e restrição das finanças locais.

5.º Predomínio da óptica da disciplina financeira e do equilíbrio — com garantias internas e externas, *maxime* pela aprovação tutelar do Governo — na gestão financeira autónoma, no Ultramar, na administração local, nos fundos e serviços autónomos da Administração central.

6.º Crescimento quantitativo e diversificação das funções financeiras, com gradual e prudente aparecimento de novos sectores financeiros: proliferação dos organismos centrais com autonomia administrativa e/ou financeira de natureza técnica; reforço, a partir da 2.ª guerra mundial, de uma administração económica baseada nos organismos de coordenação económica; crescimento das finanças dos organismos corporativos e corporações como entidades públicas parafinanceiras, mais do que como organizações sociais; administração da previdência (primeiro baseada no sistema da capitalização). No âmbito produtivo, só no final do regime nascem as primeiras importantes empresas públicas, como serviços públicos transmutados em empresas, dando-se predomínio à fórmula da economia mista para as actividades directamente produtivas. Surge assim, sobretudo em concomitância com a expansão dos anos cinquenta/sessenta e culminando na fase do «Estado Social» (Governo de Marcello Caetano), um amplo sector parafinanceiro, no qual as preocupações de rigor e equilíbrio vão perdendo consistência e cujo controlo real e coordenação amplamente se esbatem. Por outro lado, a importância real do planeamento reforça-se, mas a sua coordenação com as finanças públicas permanece por resolver.

7.º Restrição (formal e substancial) do recurso ao crédito interno e externo, decorrente desta reduzida função prá-

tica um certo congelamento e arcaísmo do regime jurídico do crédito público.

8.º Sistema fiscal orientado — nas suas duas versões (1929-1931, 1958-1965) — por critérios de estabilidade, neutralidade e rendimento certo, subalternizando a eficiência política, mais indirecto do que directo, mais real do que pessoal, com uma multiplicidade de espécies e certa aversão à tributação global (mesmo de sobreposição), com multiplicidade de regimes especiais, mais capaz de apoiar a actividade económica privada pela leveza e segurança do que mediante uma política selectiva e predeterminada.

4. A SITUAÇÃO ACTUAL: GÉNESE E ETIOLOGIA GERAL

A estrutura financeira e sua determinante (e determinada) forma jurídica estava em crise manifesta no final do Estado Novo. Era fatal que ela não resistisse ao choque dos seguintes factores decisivos: o desenvolvimento ocorrido nos anos cinquenta e sessenta (e interrompido pela crise do petróleo de 1973, à qual sobreveio, com inegável efeito de agravamento, a revolução de 25 de Abril de 1974); a crise política do Estado Novo; e a crise externa, expressa em três guerras coloniais.

O 25 de Abril de 1974 veio substituir de imediato o regime corporativo por uma estrutura transitória com fins democratizantes e socializantes («socialistas», num sentido radical, após 11 de Março de 1975); e procurou alterar profundamente a estrutura económica, sobretudo com as nacionalizações dos grandes grupos económicos, a expropriação e nacionalização de propriedades rurais («reforma agrária») e com a tentativa de alterar as relações de poder no Estado, na sociedade e na empresa. Do mesmo passo, empreendeu uma descolonização — relâmpago, concluída em Novembro de 1975 (Angola). Eis que assim desapareceram dois subsectores financeiros.

O desequilíbrio e a necessidade financeira marcam o período revolucionário (que, para este efeito, podemos balizar entre a revolução de Abril e a entrada em vigor da Constituição

de 1976). Financeiramente é a indisciplina que antes do mais o caracteriza; e a íntima aderência da disciplina financeira e dos mitos financeiros ao regime salazarista tornou fácil tomar por bom, em contraste primário, até o que, com o tempo, viria a revelar-se muito mau. Por outro lado, os problemas da descolonização, da desconfiança psicológica e quebra de receitas fiscais, tanto de empresas como de contribuintes familiares, o agravamento excessivo da progressividade numa conjuntura política altamente sensível, certas ideias de «confiscação da propriedade», o aumento de gastos sociais, tanto em vencimentos dos funcionários públicos como nas pensões e subsídios, o apoio a empresas em dificuldades, fazem nascer o nune financeiro da 3.^a República: o *défice* e a sua companheira *dívida pública pesada* (tanto pelo recurso a empréstimos como pela prestação de avales). A isto acresce o quadro geral de instabilidade social e política, dificuldade económica e transformação política que se conhece, o qual nunca poderia deixar de marcar profundamente as Finanças e o Direito Financeiro (forma, causa e efeito da realidade económica pública).

A crise anterior e a revolução, com suas fundas incidências financeiras, criam um panorama no domínio das finanças públicas que, infelizmente, vai perdurar bem para além do período revolucionário, no qual seria em larga medida natural. Em todos os domínios, inexistente qualquer reforma financeira sistemática e de fundo. Ocorreram, é certo — mais na realidade sócio-económica do que na ordem jurídica; porém esta não é indiferente àquela —, mudanças profundas; mas estas foram ocasionais e não se enquadram, nem numa estratégia de transformação (houve-as, em outros domínios, mas entrenchocaram-se e anularam-se), nem numa visão coerente e nova de conjunto. As correspondentes mutações jurídicas foram, pois, fragmentárias, sobre um claro pano de fundo: a manutenção do ordenamento financeiro fundamental do Estado Novo corporativo numa estrutura que, em qualquer fase da sua evolução, dele era profundamente diferente nos domínios político, jurídico e sócio-económico, talvez até cultural. Este um carácter genético (como que marcante do seu «código genético») do actual Direito Finan-

ceiro, que se prolongou até ao presente, expressão, aliás de um *fragmentarismo contraditório* — espelho legislativo da instabilidade e da ambiguidade — e da falta de espírito sistemático e consistentemente reformador que neste, como em outros ramos da ordem jurídica, tem gerado isto: mais perturbações do que reformas, mais remendos do que revisões, catadupas de legislação avulsa e uma prática instável e variante, com ela largamente contraditória, bem raras reformas de fundo e ainda mais escassos esforços consequentes e eficazes de codificação renovadora. Em suma: mexidas em quase tudo, progressos reais em quase nada.

Se é esta a doença do nosso Direito em geral — com honrosas ressalvas para a área dos direitos fundamentais, onde a democracia realmente se implantou —, não é difícil fazer-lhe o diagnóstico e a história clínica, muito em resumo, no domínio financeiro, com referência primordial à fase inicial e genética da revolução:

1.º Abandono imediato e definitivo — no Orçamento Geral do Estado como em todos os demais domínios institucionais da gestão financeira — do equilíbrio financeiro, com descapitalização acelerada (segurança social), recurso intensivo ao crédito interno ou externo e consequente endividamento (o qual, nos anos oitenta, vai atingir o último sector são: as finanças locais).

2.º Aumento desregrado e constante da pressão fiscal média, sobretudo a indirecta sobre a despesa, a directa sobre os rendimentos do trabalho e a parafiscal afecta à segurança social: o contrário, afinal, de um sistema fiscal justo, pois tudo isto onera só os mais desfavorecidos. Por seu lado, as altas taxas marginais dissuadem o investimento e a poupança, criam insegurança, fomentam a fuga de capitais e penalizam tanto o esforço fiscal, que acabam por se tornar factores de improdutividade geral — acrescida ou em alternativa com a galopante evasão e fraude fiscal, que provoca novas quebras de receita fiscal, à qual se reage irracionalmente agravando a principal causa do mal, que é o excesso de impostos (médio e marginal).

3.º Extinção gradual (com transformação nem sempre clara e eficiente) do sistema corporativo e das finanças ultramarinas (com a «herança de dívida externa» garantida, nomeadamente no caso de Cahora-Bassa: acordos de 1975).

4.º Diversificação e extensão do sector público, sobretudo por: aumento e indefinição orgânica e de destino dos organismos de coordenação económica e outros institutos públicos; proliferação das situações de autonomia financeira e/ou administrativa, às vezes cumuladas com estruturas paralelas; aumento das despesas sociais, nos primeiros anos da revolução; aparecimento, após as nacionalizações, de um novo sector público e elevado peso das despesas de transferência, quer para apoio subsidiado aos preços quer para apoio a empresas em dificuldades, nomeadamente as arruinadas (antes, e ainda mais depois...) empresas intervencionadas (fonte também abundante de aumento da dívida incobrável por avales) e, claro, as empresas nacionalizadas e públicas; rápido e constante aumento do número de funcionários e, nos primeiros anos, dos seus vencimentos; aparecimento da descentralização financeira, com progressivo acréscimo dos recursos e dos poderes das regiões autónomas e das autarquias locais.

5.º Daqui resulta um enorme crescimento quantitativo do peso do Estado (administrador e produtor) na economia.

6.º Dos factores anteriores, deriva uma entrada em crise (ou agravamento da crise) do sistema orçamental, da tutela financeira (em alguns suprimida por ser alegadamente «autoritária») e dos mecanismos de controlo da despesa, a par da quebra de receitas que a anomia, a depressão económica, a falta de confiança, a convicção da injustiça fiscal e a situação financeira calamitosa das empresas e famílias tornam constante e até certo ponto inevitável.

7.º Daqui decorre no plano económico — com reflexo nas soluções jurídicas incoerentes ou de expediente e na crescente falta de aplicação real das velhas normas financeiras salazaristas, ainda no essencial vigentes, mas que pressupõem uma Administração séria e eficiente e uma situação financeira disciplinada — a desregulação geral do sistema financeiro, por

falta de planeamento e programação globais, perda progressiva de garantias jurídico-económicas (de regularidade, eficácia de gestão e respeito pelos direitos do cidadão contribuinte), aumento descontrolado das despesas correntes e situações delicadas de tesouraria.

No plano dos factos, deve sublinhar-se que no período pré-constitucional (revolucionário ou provisório) poucas alterações foram introduzidas no sistema orçamental: a sua já forte dependência do Governo (governamentalização) tornava-o adequado à governação de emergência, desprovida de órgãos representativos. Verificou-se, todavia, forte modificação do sector público central (segurança social, empresas públicas e nacionalizadas, mesmo serviços administrativos) no sentido do aumento, do desequilíbrio e do descontrolo, e continuou a relativa dependência do sector local relativamente ao Governo (embora com elevada participação das populações e de grupos activistas).

Após a entrada em vigor da Constituição de 1976, consolidaram-se algumas transformações e foram programadas outras. Importa ver o seu quadro geral, pois *a Constituição constitui a mais importante das transformações ocorridas no Direito Financeiro português nos últimos dez anos*; se é que não mesmo a única mudança coerente e profunda.

5. A CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA DE 1976-82

Está sobejamente estudada a constituição financeira de 1976-1982, para nos referirmos apenas ao seu texto vigente (1). Vinquemos apenas alguns aspectos essenciais:

1.º *A democratização formal do sistema orçamental*. Por um lado, a aprovação e o controlo orçamental passam a ter

(1) Abrimos aqui uma excepção remissiva, desde logo, para obras nossas, *maxime*: «Sistema financeiro e constituição financeira no texto constitucional de 1976», em *Estudos sobre a Constituição*, Vol. III, 1979; «A revisão da constituição económica», separata da *Revista da Ordem*

real significado — não são mera formalidade ocorrente num Parlamento subordinado ao Governo, sem pluralismo e representatividade; e referem-se na realidade aos valores efectivos de receita e despesa. No plano de facto, a deterioração progressiva da capacidade política e técnica do Parlamento pode ter vindo a reduzir a consistência desta situação, mas a governamentalização do Orçamento desaparece, surgindo uma aprovação parlamentar efectiva do Orçamento e um poder parlamentar de fiscalização e responsabilização (no plano de facto pouco exercido, e cada vez menos aliás; mas *de jure* inegável).

2.º *Subordinação da segurança social, importantíssimo sector financeiro* (dantes sujeito a meras aprovações ministeriais, com uma gestão inteiramente subordinada ao Governo e de iniciativa dos respectivos órgãos de gestão, como administrativo era o respectivo controlo e responsabilidade), à *autorização parlamentar, integrada (após 1982) no Orçamento do Estado*.

3.º *Existência originária de um sistema dualista de aprovação orçamental*, com efectivo predomínio jurídico do Parlamento, no texto de 1976; e reforço formal deste poder, pela retirada ao Governo de poderes de aprovação, sequer, de um orçamento subordinado (o que parece claro que inconstitucionaliza a aprovação meramente governamental de orçamentos

dos Advogados, 1982, pp. 21-38; e «Sobre a constituição financeira de 1976-82», *Estudos*, ed. do Centro de Estudos Fiscais (separata).

Também o Prof. Teixeira Ribeiro tem escrito artigos sobre a matéria no *Boletim de Ciências Económicas*, de Coimbra: «O sistema fiscal na Constituição de 1976»; «O sistema fiscal na Constituição revista», 1982; «O imposto de rendimento pessoal e a discriminação dos rendimentos», 1985; «As alterações à Constituição no domínio das Finanças Públicas», 1983. Todos se têm em conta e merecem leitura, apesar de o último ser posterior ao texto originário desta conferência e de, em alguns pontos, exprimir posições não coincidentes com as nossas. Ainda Teixeira Ribeiro e o autor destas linhas têm elaborado sínteses pedagógicas nos textos de apoio aos respectivos cursos, respectivamente, em Coimbra e em Lisboa.

deserviços autónomos centrais, após a revisão constitucional de 1982, que entrou em vigor, neste domínio, no exercício de 1984). Na prática, a falta de publicação dos «desenvolvimentos» do Orçamento do Estado e a falta de poderes do Parlamento para exigir os elementos necessários à decisão — bem como os curtos prazos e atabalhoados processos de decisão parlamentar no domínio orçamental — tornam este predomínio parlamentar bem menos real do que parece na letra da lei. E tornámos, até por falta de publicidade, os orçamentos bem mais secretos e burocráticos do que eram antes do 25 de Abril de 1974, quando os desenvolvimentos dos orçamentos dos serviços eram publicados (e hoje não) a tempo e horas (hoje ainda menos...) No plano jurídico-formal houve, pois, real democratização; no plano prático, neste como em outros domínios, o predomínio da burocracia, com a conivência, maior ou menor, dos Secretários de Estado do Orçamento, retiraram grande alcance prático à democratização tentada na norma e no topo, mas cada vez mais reduzida à medida que o Parlamento se apaga perante o Governo ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Neste ponto nos afastamos da visão — salvo o devido respeito, idealista e formalista — do Prof. Teixeira Ribeiro, em «Evolução do Direito Financeiro em Portugal (1974-1984)», separata do *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, 1985; pois, por um lado, contrapor leis a homens não é fecundo (são os homens que fazem as leis e as leis são largamente a execução que os homens lhe dão); por outro, os poderes parlamentares, a publicação oportuna dos desenvolvimentos e o esquecimento de que, de facto, são os serviços que decidem o essencial dos seus «orçamentos de serviço» — e não o Parlamento nem, sequer, o Governo — constituem o essencial do sistema financeiro tal como é praticado, sobretudo depois da revisão parlamentarista, mas, na prática, burocratista..., entrada em vigor em 1984. Continuamos a considerar mais democrático o sistema originário da Constituição de 1976, e o controlo parlamentar foi então de facto maior. Resta saber — e esta nota é revista em Outubro de 1985 — se o renovado ressurgir de governos minoritários não vai, neste domínio como nos demais, reforçar os poderes do Parlamento; e se este vai conseguir meios e revelar competência para transferir esses poderes da mesma superestrutura político-partidária para a decisão político-substancial...

4.º *Ausência de disposições relativas ao património do Estado* (salvo a discutida irreversibilidade das nacionalizações, dominada aliás por objectivos extra-financeiros), *cuja gestão passa a ser bem mais livre, mas também mais desconcentrada e descontrolada*. Este descontrolo assume a dupla forma de falta de fiscalização adequada de actos específicos e, sobretudo, de falta de uma gestão de conjunto, agravada pela nova estrutura do património estadual resultante das nacionalizações de 1974-1975 e da reforma agrária de 1974-1976 (respectivamente no património mobiliário empresarial e no património rural). Embora cumpra não esquecer a inspiração que o Direito Patrimonial pode colher, por seu lado, da norma programática sobre transformação progressiva da propriedade pública em propriedade social, com intervenção crescente dos trabalhadores, dos preceitos relativos à reforma agrária e do princípio da apropriação colectiva dos principais meios de produção, solos e recursos naturais (por inútil, não se citam os preceitos corroborantes)...

Disto se não falará mais, pois é um mero reflexo jurídico-patrimonial da configuração dinâmica (constituição económica estática e programa económico de transformação social) do *modelo jurídico* da organização económica, com a controvérsia que tem suscitado e a execução discutida e instável que lhe tem sido dada.

5.º Sublinhe-se ainda aquilo que temos chamado o *princípio do descontrolo financeiro*, isto é, o abandono ou redução das garantias jurídicas dos princípios orçamentais clássicos, diluindo o do equilíbrio e até o da anualidade (que fica indirectamente dependente de uma realidade hoje quase fantasmagórica — o Plano), designadamente a ausência de restrições constitucionais ao recurso ao crédito e à dívida pública em função da finalidade dos empréstimos (como sucedia na Constituição de 1933), com seus reflexos negativos no equilíbrio orçamental substancial, e, bem assim, a atenuação da regra da plenitude (unidade e universalidade do orçamento do Estado). O descalabro financeiro dos últimos anos é certamente matéria extra-jurídica de gestão e, em outra larga parte, de incumprimento

da lei; mas também a falta de sólidas disciplinas financeiras constitucionais neste domínio — que já apontámos, designadamente, em 1979, mas sem qualquer sequela prática — não lhe é menos alheia.

6.º A subordinação teórica do Orçamento ao Plano é, na prática, letra morta, por falta de plano e improvisação do orçamento, pelo que disso se não fala mais.

7.º A consagração expressa da função formalmente jurisdicional do Tribunal de Contas é relevante, embora se não haja desentranhado em consequências práticas.

8.º A recepção, da Constituição de 1933, do princípio da reserva de lei tributária — mais forte, indiscutível e substancial, embora sem abranger as *taxas*, como naquela após a revisão constitucional de 1971 — e do direito de resistência dos contribuintes à tributação inconstitucional (art. 106.º, n.º 4).

9.º O reforço formal do princípio da autorização parlamentar dos empréstimos públicos a médio prazo [incluindo explicitamente, na revisão de 1982, os *avales* e até a concessão de empréstimos, domínio alheio a este: art. 164.º, al. h)], o qual, todavia, se tem confundido com a previsão global da cobertura do défice global do Orçamento do Estado, quando dele é claramente distinto, e não tem respeitado sequer as condições gerais definidas pela lei (art. 19.º da Lei n.º 1933, de 13-3-1936), claramente aplicáveis tanto por espírito de sistema como por maioria de razão, dada a maior e mais autêntica componente parlamentar do texto de 1976 do que no de 1933.

10.º A formulação de um modelo de estrutura e funções do sistema fiscal, até hoje inexecutado na globalidade, mas que nos parece ser *quantum satis* aplicável aos impostos já existentes. Nele se acentua — como aliás no sistema financeiro — a função da redução das desigualdades [arts. 106.º, 107.º, 81.º, al. b), etc.], a pessoalidade do imposto sobre o rendimento [incidindo na sua dimensão familiar: art. 67.º, n.º 2, al. e)], a progressividade do imposto directo sobre o rendimento e do imposto sucessório, a funcionalidade geral do sistema [designadamente expressa na subordinação a objectivos de desenvolvimento económico e justiça social (art. 106.º), o princípio da

igualdade tributária (arts. 13.º, 106.º e 107.º) e uma estrutura simplificadora de grandes espécies fiscais (art. 107.º)]. Contudo não há explícita formulação do princípio da capacidade e os laboriosos esforços no sentido de o desentranhar do texto constitucional não são incontrovertidos.

11.º A consagração de um sistema financeiro — ao invés do que acontecia antes de 1976 — amplamente descentralizado (sendo que a descentralização deve ser correctiva das desigualdades), no âmbito das finanças locais, das regiões autónomas e — aqui como no programa constitucional *in futurum* — das regiões administrativas do continente.

O quadro financeiro constitucional afigura-se-nos relativamente coerente, moderno, intervencionista e — perde-se-nos um certo acientificismo — progressivo. Falta-lhe, talvez por «complexo anti-salazarista», um *quantum* de rigor e disciplina, cujos efeitos, adicionados a muito que no campo de facto dá vida e matéria à forma valorativa do Direito, cada dia mais estão à vista. Todavia, ressalvado este senão, pode dizer-se que a Constituição financeira é inovadora, contém um programa progressivo e modernizante de transformação e esse programa é coerente com a filosofia mista de mercado, correctiva e «ocidental», embora intervencionista, socialmente avançada e igualitária, do modelo sócio-cultural da Constituição. Mas tem sido executado? Ensaaiemos a resposta, antecipando a conclusão: pouco e mal.

6. O PROGRAMA CONSTITUCIONAL E A PRÁTICA

Vejamos, pois. A constituição financeira tem recebido um grau razoável de execução? A resposta inequívoca é não. Mesmo distinguindo a inexecução de programas de transformação e a violação de disposição preceptivas — e mencionando, dos primeiros, apenas os casos graves, ao passo que dos segundos se seleccionam as situações conhecidas —, o elenco das viola-

ções da Constituição financeira é grave extenso e sério. Sumariemos o principal ⁽¹⁾:

1.º As contas do Estado não são apresentadas a tempo e, o que é pior, nenhuma foi, desde 1977 até hoje, apreciada pela Assembleia da República. Irresponsabilidade financeira, pois, mesmo no domínio mais elementar: o das contas públicas (sublinhe-se que, apesar da acumulação de atrasos, melhor têm corrido as coisas no tocante ao controlo jurisdicional das contas locais e centrais).

2.º Nenhuma proposta de lei orçamental foi apresentada nos prazos legais; só um Orçamento foi publicado e entrou em vigor no início do ano económico (o de 1983).

3.º Da condicionante política (em princípio essencial) do Orçamento que é o Plano, só uma vez foi aprovado um plano a médio prazo — aliás, escassamente executado e largamente ignorado —; anos houve em que a instabilidade parlamentar e governativa nem plano anual permitiu aprovar (é o caso de 1979); e os planos anuais são publicados e entram em vigor sempre depois do início do ano, às vezes em Julho — o que significa que são textos sem qualquer importância para governantes e governados.

4.º As condições do debate orçamental e da apreciação das propostas de lei de grandes opções do Plano pelo Parlamento e, no segundo caso, pelo Conselho Nacional do Plano (às vezes omitido), são impressionantes: em poucos dias, sem debate suficiente, mesmo nos já curtos prazos legais, tomam-se decisões carecidas de profunda meditação, informação e consciência (excepção foi o tardio, mas informado, debate do Orçamento para 1984 na Comissão Parlamentar, por deferência do Governo e esforço da Comissão; apesar de tudo sem apoio técnico e em tempo de mata-cavalos: precedente ou excepção? — a ver vamos...).

(1) Não tocamos aqui a polémica sobre a retroactividade fiscal — que pensamos abordar futuramente —, nem alegações de inconstitucionalidade que têm sobretudo carácter ideológico ou polémico.

5.º O Orçamento está longe de contemplar a dotação para todas as despesas obrigatórias como o impõe a Constituição: por isso também o Estado não cumpre de todo os seus compromissos (bonificações de juros, subvenções), fá-lo tarde e pretende não dever juros de mora (que, claro, de Direito deve), reduz despesas certas e obrigatórias no início do exercício, como forma de forçar o aumento do défice em revisões orçamentais para o final do ano (orçamentando verbas insuficientes para cumprir contratos de fornecimento ou empreitada e para pagar ao pessoal, as quais são cobertas, desde 1981, pela habitual prática do «buraco» de Outubro-Novembro: em 1985 anuncia-se cerca de 50 milhões de contos de aumento de défice global...). Com isto também se viola a Constituição, além de criar a figura do Estado mau pagador.

6.º O enorme endividamento dos últimos anos tem ocorrido — *a priori* como *a posteriori* — essencialmente à margem do Parlamento. A autorização parlamentar dos *avales* do Estado nem sempre tem sido respeitada; e, o que é pior, não inclui *avales* de organismos autónomos que, sem dúvida, constituem «Estado» para os fins da Constituição, *avales* esses cujo montante nem se publica, nem sequer se sabe. Quanto à dívida principal, ano após ano se restringe o seu controlo parlamentar em termos de autorização política: existe, em regra, uma vaga autorização global na lei do Orçamento (Orçamento do Estado a partir de 1984), que frustra largamente a garantia constitucional da autorização parlamentar; e dessa autorização — como das raras autorizações complementares especiais — não constam as «condições gerais» (tal como as define lei ordinária anterior; ou até em qualquer outro sentido minimamente razoável). Diversas leis do Orçamento previram, dentro do espírito do controlo parlamentar da dívida, que o Governo informasse o Parlamento da evolução do endividamento estadual; mas nem foram bem cumpridas, nem receberam continuidade. E é certo que a dívida do Tesouro excede, por vezes, um ano.

Quanto se diz refere-se à dívida estadual orçamental de tipo tradicional (quer interna, quer externa). E o atraso das

contas significa irresponsabilidade da dívida a cargo do Tesouro e da Junta do Crédito Público. Todavia, sabe-se que o Estado recorre a operações de crédito de tipo novo, pelo endividamento junto de instituições financeiras internacionais (ainda esse «autorizado», embora mal: porque sem definição das condições gerais, consoante a natureza de cada operação). E o enorme endividamento — sobretudo externo — do sector público tem tido finalidades cambiais (dívida externa do Banco de Portugal ou do Tesouro); ou finalidades simultaneamente cambiais e financeiras, quer para financiamento de necessidades próprias (sobretudo fornecimentos), quer como forma desviada de as empresas públicas suprirem deficiências cambiais do Banco de Portugal e deficiências financeiras do sector público administrativo (política seguida sobretudo entre 1980 e 1983). Ora, o descontrolo da dívida pública externa em alguns destes casos abrange institutos públicos (*maxime*, organismos de coordenação económica), o Banco de Portugal e empresas públicas: apesar dos esforços para assegurar um mínimo de controlo prévio ou *a posteriori* das operações e do grau e tipo de endividamento, tudo se passa à margem do Parlamento. Essa dívida externa nasce, em sua parte maior, nem sequer do Governo — como um todo —, mas do Ministro das Finanças, dos Ministros de tutela e dos órgãos de gestão de empresas e institutos públicos. O descontrolo da dívida — que já apontámos como principal característica do regime constitucional neste domínio — não conseguiu, apesar de diversas tentativas, ser minimamente disciplinado. Daí que Portugal tenha passado, em onze anos, de uma das mais baixas para uma das mais altas capitacões de dívida pública — e dívida externa (nacional e pública) — em todo o mundo, sem clara responsabilização política e sem intervenção do Parlamento (porque a própria maioria da Assembleia, qualquer que seja, tem sido incapaz de assumir as suas responsabilidades) e, ainda, sem que ninguém saiba como, salvo na fase em que, consumados os factos, cumpre pagar. — E então pagamos todos.

7.º A deterioração da regra da universalidade orçamental foi objecto de diversas medidas que, num plano de informação

como de decisão, visavam reconstituir, na dispersão do sector público e da sua actividade financeira, um mínimo de «plenitude orçamental». Parece-nos que a aprovação meramente administrativa de orçamentos de serviços e fundos autónomos da administração central se tornou inconstitucional depois de 1984 (1); todavia ela continua, sem respeito de prazos e sem publicação dos respectivos orçamentos. Por outro lado, a regra da publicidade tende a alargar-se do Orçamento do Estado aos seu processo de preparação e elaboração, mas nem todas as informações previstas no art. 108.º, n.º 4 têm constado das propostas de lei do orçamento. No tocante à regra da unidade, se formalmente entendida, poucos problemas suscita, salvo os que se prendem com o que chamamos *plenitude orçamental no seu conjunto (unidade e universalidade)*.

8.º Quanto à Constituição tributária, muito haveria a dizer, mas pouco se nos apresenta útil desenvolver. No domínio da legalidade fiscal, tem sido gradual e acelerado o abandono prático da legalidade estrita, como reserva de lei parlamentar. Apesar de tudo, nesse aspecto há notório avanço em confronto com a prática anti-parlamentar do Estado Novo. O intuito programático igualitário, dominante do sistema fiscal — «repartição igualitária da riqueza e dos rendimentos» (art. 106.º, n.º 1), «diminuição das desigualdades» (art. 107.º, n.º 3), «contribuir para a igualdade entre os cidadãos» (art. 107.º, n.º 3), «desenvolvimento económico e justiça social» (art. 107.º, n.º 4) —, é manifesto que hoje, depois de uma inicial, ilusória e excessiva tentativa de alcançar níveis extremos de progressividade marginal, está cada vez mais longe da realidade, com impostos que quase só oneram os rendimentos do trabalho por conta de outrem e o consumo (portanto, as camadas sociais mais desfavorecidas) e que favorecem assim, não a igualdade, mas a desigualdade crescente. Está feita a crítica do estado presente do sistema fiscal, e pelos frutos ele se conhece: pois a

(1) Cfr. o nosso estudo *Sobre a Constituição Financeira...*, cit., *passim*.

sociedade portuguesa, sobre ser cada vez mais pobre, tem-se tornado — após a igualização rigorosa e súbita de 1974/1975 — crescentemente atingida por desigualdades gritantes e regressivas *perante o imposto e depois do imposto*.

9.º O art. 107.º da Constituição contém um verdadeiro programa de reforma fiscal: em nenhum dos seus critérios funcionais e em nenhuma medida estrutural ou orgânica ele foi minimamente executado até ao presente.

10.º Enfim, não se esqueça que um significativo vector da Constituição de 1976/82 era a descentralização financeira. Apesar de todas as polémicas à volta das duas versões da Lei das Finanças Locais e da falta de consolidação do aumento real das receitas locais, ao menos os poderes locais em matéria financeira e, em passados momentos, as respectivas receitas, foram concretizados; o mesmo, *a fortiori*, sucedeu com as regiões autónomas. Mas o edifício do Estado, no plano financeiro, haveria de ser completado pela criação das regiões administrativas no continente, com real expressão financeira (apesar de, estranhamente, a Constituição nada dizer a tal respeito). Neste domínio — que é geral e também terá reflexos financeiros — o grau de execução da Constituição é nulo, pelo que a centralização financeira continua fortíssima, pouco menos (se é que menos) do que no Estado Novo.

7. ROTEIRO DA ESPECIALIDADE. (RAZÃO DE SEQUÊNCIA)

Vejamus em especial as quatro grandes áreas capitais do nosso «novo» Direito Financeiro:

- o novo Sector Público;
- o Direito Orçamental do Estado;
- o Direito Tributário;
- o Direito do Crédito Público.

Só depois de uma breve passagem em revista destes domínios poderemos concluir com vista ao futuro.

8. O NOVO SECTOR PÚBLICO

No século XX, por toda a parte o Direito Financeiro tende a mudar: de um Direito do Estado, a um Direito das instituições do sector público; de um Direito uniforme, para um Direito plúrimo e diversificado; de um Direito simples a um Direito complexo. A diversificação e complexificação do Direito Financeiro do sector público vinha já do Estado Novo — sobretudo a partir do surto «desenvolvimentista» mitigado dos anos cinquenta e sessenta —, mas acentuou-se fortemente a partir de 1974, por vezes sem grande unidade do sistema e sem visão de conjunto. É grande a diversificação dos regimes especiais jurídico-financeiros (por vezes, a isto acresce certa incoerência); surge uma descentralização com real conteúdo democrático nos níveis municipal e insular (embora não nas regiões administrativas continentais); diluem-se, sem substituição, os instrumentos de coordenação e controlo global do sector público ou de áreas (as tentativas que surgem tanto são nada-mortas como se contradizem em prazos curtos sucessivos) ⁽¹⁾; afastam-se sem critério os princípios gerais de análogos institutos, consoante a esfera em que estes se situam, quase parecendo que sobretudo... por mero acaso.

Três áreas merecem destaque por um certo movimento inovador:

- a) *O sector empresarial do Estado*, inchado pela transformação em empresas de certos institutos públicos ou de cariz administrativo (central, como os CTT, ou para-corporativo, como a EPAC) e, sobretudo, pela integração nele, pelo menos, das maiores empresas portuguesas, após as nacionalizações de 1975. O seu regime jurídico — que pessoalmente julgamos muito

(¹) Desaparecido realmente o Plano, veja-se como desaparecem os «três programas» do Governo Mário Soares (1983-1985); programas que se cumpram, só as cartas de intenções ao F.M.I. ...

inadequado — tem sofrido sucessivas transformações em adição ao «estatuto-base» de 1976, sem que se notem significativas melhorias no plano da funcionalidade, clareza e coerência jurídica. O sistema — apesar de muito ter oscilado, encontrando-se hoje em crise radical — combina uma forma pública administrativa de organização interna, gestão e tutela (criando uma verdadeira teia de tutelas governativas contraditórias) com a tendência para a sujeição ao Direito comum (*maxime*, privado) na sua actuação externa (regime comum fiscal, laboral, comercial, de direito económico concorrencial, etc.). No domínio financeiro, a multiplicidade de tutelas (hoje, a bitutela) traduz-se, na prática, num sistema lento, ineficaz e desresponsabilizante de gestão, e gera indecisão e paralisação burocrática, combinadas com a falta de estímulos e insuficientes controlos de eficiência. A forma pública interna parece também, em muitos aspectos, contrária à natureza empresarial da empresa pública (mesmo que em monopólio) nos sistemas de economia de mercado. Acresce a multiplicidade de orientações das tutelas e a falta de sistemas coordenados de orientação e gestão, bem como a indefinição e insegurança da situação dos gestores (para só falar de razões jurídicas). É desta radical incoerência do regime jurídico — vício de origem, mas que tem vindo a agravar-se com medidas parcelares e práticas hesitantes ou contraditórias — que resulta, como causa jurídico-económica, a disfunção e ineficiência crescentes geralmente reconhecidas hoje nas empresas públicas. Temos sugerido que a criação de um regime baseado nos mecanismos próprios das sociedades de capitais públicos, em vez do peso despropositado das formas do Direito Administrativo em organizações de natureza bem distinta (como é patente na actual disciplina legal), poderia pôr cobro à burocratização, à dependência de decisão e à gestão política, dando prevalên-

cia a ordens e conveniências a curto prazo do ministério da tutela sobre uma estratégia de gestão baseada em objectivos autónomos, racionais e eficientes da empresa (depois, *não há responsabilização — mas poderia haver?*).

- b) No domínio das *finanças regionais insulares* tem-se criado como que um Direito financeiro regional, potencialmente em plenitude: a transferência da prática totalidade dos serviços (regionalização integral) e a disponibilidade de todas as receitas fiscais correspondem a um modelo de independência financeira plena, desprovido de mecanismos de coordenação e regulação de conflitos. Daqui uma avançada descentralização político-financeira (quase federal...), geradora de desequilíbrios (sobretudo na Madeira), a qual só por negociações e critérios políticos se resolve em cada situação e cada ano, gerando possíveis crises constitucionais que vão sendo evitadas, por vezes, à margem ou contra a Constituição, e tornando o sistema instável por essência.
- c) Se a regionalização tem sido letra morta — e ela é hoje peça-chave de qualquer sistema descentralizado que funcione —, uma certa pulverização municipal e paroquial traduz a intenção de criar real *descentralização municipal*, sem tutelas centrais, no generoso intuito do texto constitucional.

A primeira Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro) aumentou significativamente as receitas fiscais locais obrigatórias e, para evitar a minimização dos municípios pobres, fê-lo pelo sistema da transferência global obrigatória do Orçamento Geral do Estado. A falta de aprovação de uma lei de repartição de atribuições estaduais e municipais (só ocorrida em 1984) e o desrespeito, em todas as leis de orçamento após 1979, das percentagens mínimas de transferência para os municípios, levou a um largo desperdício de recursos e sobretudo, a pretexto deste, à redução real de recursos, cujo

aumento fora significativo (tal redução torna-se nítida e forte a partir de 1982). A nova lei das finanças locais (Dec.-Lei n.º 98/84, de 29 de Março), apesar de algumas melhorias técnicas face ao texto anterior, manteve no essencial o sistema, mas introduziu-lhe fortes restrições. Continua a haver autonomia municipal; continua, como o impõe a Constituição, a não haver tutela financeira; alargou-se o recurso ao crédito; mas reduziu-se potencialmente, remetendo tudo para o orçamento de cada ano, a autonomia real dos municípios que, mais que nos poderes financeiros (inalterados face ao texto de 1979), se vê nas receitas (com qualidade débil em certos aspectos reduzida, e quantidade escassa), sejam elas fiscais ou de transferência obrigatória (1).

Em suma, o novo regime do sector público gera sobretudo desequilíbrios e dívida em todos os seus sectores, carece de planeamento, programação ou coordenação de conjunto (o que se não confunde com centralização) e não dispõe de mecanismos de controlo da eficiência sócio-económica. Assim, acumulam-se os défices e aumentam as dívidas; e, por carência de informação clara e atempada, de um orçamento consolidado do sector público ou de simples informação e controlo parlamentar mínimo, como por falta de tutelas e formas efectivas de responsabilidade financeira (começando naturalmente pelo Estado), é conduzido às últimas consequências o principal defeito da nossa Constituição financeira, aterrada pelo espectro da disciplina salazarista : o descontrolo financeiro. Formalmente, acolheram-se em tudo — ou mantiveram-se inalterados — os preceitos e quadros do Direito Financeiro tradicional do Estado Novo, fortemente «administrativizado» e «governamentalista» (com as duas excepções do Poder local e regional-insular), e com gritantes incoerências, das quais a principal é que um Direito Financeiro essencialmente disciplinador se

(1) Cf. A. L. Sousa Franco, *As finanças das autarquias locais — novo regime legal*, AAFDL, Lisboa, 1985.

aplica hoje como Direito de indisciplina (desequilíbrio, endividamento, descontrolo, descoordenação e «Estado mau pagador»). A experiência dos países democráticos da Europa, por exemplo, demonstra que não é necessário pagar tal preço, nem pela transformação das finanças autoritárias em finanças democráticas, nem por um programa transformador ambicioso e progressivo, como é o da Constituição (aliás dificultado e inexecutado por estes mesmos factores múltiplos de desordem financeira).

Passemos do que de principal aconteceu neste convulsivo novo sector público ⁽¹⁾ ao Direito Financeiro do Estado, que ainda conserva valor matricial, inspirando soluções, integrando lacunas, orientando soluções e funcionando como *ultima ratio* nos casos de conflito, dependência tutelar ou mera subalternização por insuficiência de recursos financeiros.

9. O NOVO-VELHO DIREITO ORÇAMENTAL

Já se apontou o essencial do novo regime constitucional que inspirou — ou devia inspirar — o Direito Financeiro Orçamental do Estado. Tem ele de positivo ser democrático e parlamentar; tem de negativo o acumular de desequilíbrios, a desagregação em autonomias financeiras e administrativas (que permitem pensar que o défice do sector público administrativo central seja cerca do dobro do que está expresso na Conta do Estado); tem de negativo o crescente endividamento do Estado e a falta de transparência, publicidade e responsabilidade (em termos, deve dizer-se, que sofrem bem desfavorável comparação com o regime e a prática financeira do Estado Novo). As duas versões da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (também aqui se trata de duas redacções da mesma lei: Lei n.º 64/77, de 26 de Agosto; Lei n.º 40/83,

(¹) Sobre o novo sector público, cf. o nosso *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, I-II, 1981-1982, caps. VII-XII.

de 13 de Dezembro, esta última imposta pela revisão constitucional de 1982 e praticamente limitada às adaptações que dela decorrem directamente) sistematizaram positivamente os princípios e regras essenciais do novo regime orçamental. Significativo é, todavia, que se haja abandonado na prática a dependência do Orçamento relativamente ao Plano — bem ao invés do texto constitucional — e que as disposições finais da primeira Lei de Enquadramento (que apontavam para uma ampla revisão do sistema orçamental e da contabilidade pública, transcendendo a mera «lei de bases sobre o orçamento», digamos assim) tenham desaparecido em 1983. O que até então não fora executado, parece que desde então deixou mesmo de se pretender executar...

Ora, o panorama geral descrito no domínio do sistema orçamental é crescentemente negativo: desequilíbrio (corrente e global), proliferação descontrolada e não consolidada de fundos e serviços autónomos, descontrolo global, endividamento, burocratização e irregularidade crescentes, controlo da execução orçamental burocrático e concentrado no aparelho da contabilidade — e não descentralizado e de eficiência —, arcaísmo, rotina e ausência de aplicação decidida das leis financeiras (às vezes efectivamente incumpríveis ou supremamente irracionais). Os restos de um sistema coerente agonizam sem substituição. O problema essencial não é jurídico, embora se não resolva senão pelo Direito; e não está sequer em curso, porque parece abandonado. Vejamos as traves-mestras:

1.º A organização do Ministério das Finanças e das instituições financeiras centrais (apenas estudada a fundo, embora em curto período, no V Governo Constitucional) careceu totalmente de reformas. O primeiro instrumento jurídico do Direito Orçamental envelhece na esclerose e ninguém cuida de lhe valer.

2.º A implantação de um novo sistema orçamental e de contabilidade pública (mais virado para a eficiência do que para a regularidade formal, que fosse comandado pelo Ministério das Finanças, na fase da decisão orçamental, mas descentralizado, dentro dos limites das verbas globais, por ministé-

rios e serviços) é uma necessidade urgente. Também ele foi objecto de sonhos, que não de realidades mínimas. Claro que, enquanto assim for, falar de controlo das despesas, racionalização dos gastos, redução do défice — não passa de meras palavras...

3.º O controlo, harmonização e informação consolidada dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos — extinguindo os muitos que carecem de razão de ser — e a elaboração de um orçamento consolidado, eis outra necessidade premente.

4.º A responsabilização orçamental — *desde o Tribunal de Contas* (também carecido de uma reforma que o torne tribunal de contas e não de vistos, órgão de auditoria e não de pormenores «papeleiros», juiz independente da legalidade substancial e de valores de eficiência pública, que não de meros pormenores hiperburocráticos) *ao Parlamento* (dotando-o de tempo, meios e competência para fazer um real debate, decisão, fiscalização e responsabilização orçamentais) — é hoje letra morta, por inadequação dos sistemas e regras existentes. Mas a irresponsabilidade, no défice e na ignorância, pelas situações financeiras negativas do Estado, não é sinal de saúde do Direito Orçamental: um «défice oculto», de centenas de milhões, é como febre muito alta.

Temos, assim, o mero cadáver de um sistema que viveu e morreu, e não prossegue hoje sequer os objectivos de disciplina que visava; de nada dispomos para a «alma» da eficiência e justiça que, no escopo constitucional, deveriam inspirar o novo sistema. E nem sequer se vê que estejamos no caminho de qualquer transformação paulatina: as reformas não nascem, como Atena, armadas e equipadas, do cérebro de qualquer Júpiter num momento de génio; são fruto de saber, tempo e persistência.

10. O DIREITO TRIBUTÁRIO: BREVE REFERÊNCIA

A questão foi tratada *ex professo* neste ciclo de conferências — e merece-o. Não deixamos, todavia, de acentuar uma breve visão pessoal do sentido geral das transformações jurí-

dico-financeiras que sofreu o Direito Fiscal, sendo certo que nele, ainda mais notoriamente que no Direito Orçamental (afinal, porque um é mais externo e outro mais interno), a dissolução do sistema do Estado Novo, que afinal continua a vigorar, se agravou, não sendo sequer gerida ou aproveitada para preparar a *novidade estrutural* para que a Constituição pontava (1). Em síntese:

1.º É no domínio fiscal que o fragmentarismo e a dispersão legislativa mais se perfilam, agravados por grande instabilidade de práticas e leis. Não se deve esta sobretudo à instrumentalização do Direito à política económica — problema grave —, mas à sua ainda mais simplista recondução à função de mero instrumento de obter receitas.

2.º Materialmente, o modelo de sistema fiscal constante da Constituição tem sido de todo em todo inexecutado, embora a ele obedeçam alguns pequenos retoques formais (na tributação da família em imposto complementar, por exemplo):

3. Formalmente, a codificação fiscal mantém-se, mas alterada por razões reditícias que a tornaram, na forma e no fundo, uma manta de retalhos.

4.º Poucas transformações de fundo se têm verificado: a de Agosto de 1974, que acentuou a progressividade e a estendeu a alguns impostos as tentativas de alargar a base de tributação (a criação do imposto de transacções sobre serviços é a mais racional, preparando, em lato sentido, a evolução para a globalização do IVA), as tentativas de avançar para o *imposto único* reduzidas à criação em 1979 do «número do contribuinte», medida importante mas hoje — aparte servir um pouco para lutar contra a fraude e a evasão — cada vez mais carecida de sentido por falta de seguimento no domínio substancial de

(1) Um levantamento veemente da situação foi feito por H. Medina Carreira, *A situação fiscal em Portugal*, 1984. Sobre a problemática da reforma fiscal — enfim a cargo de uma comissão, criada em 1984 — cf. o nosso prefácio a G. Duarte, R. Esteves, G. Santos, *O sistema fiscal português face à integração europeia*, 1985, pp. 9-54.

um sistema dos impostos, mais e mais, parcelar, fragmentário e injusto.

5.º Entretanto, o conflito entre justiça e eficiência do sistema torna-se cada vez mais agudo. A *base de tributação* é constituída por cada vez menos formas de riqueza e contribuintes; logo, a *carga fiscal* torna-se, sobre um e outros, cada vez mais pesada, em tempo de crise, e devido às altas taxas marginais e nominais, cada vez mais pesada (no campo psicológico), realmente concentrada (trabalho e consumo), regressiva e redistributiva ao contrário...

6.º A justiça fiscal cada vez mais lentamente é efectuada pelas indefinições relativas à competência dos tribunais e pela ineficiência das regras do processo tributário (procedimento burocrático e processo jurisdicional).

7.º Tudo isto cria uma crescente *anomia e ineficiência global* do sistema fiscal, por perda de meios consistentes de efectivação e imposição, combinada com a crescente «resistência» dos contribuintes por todos os meios, legais e ilegais.

8.º É este o drama de fundo actual do nosso Direito Fiscal, que à «greve geral dos contribuintes» tenta reagir pela força e pelo agravamento da pressão sobre os cumpridores, numa situação que enfraquece e indignifica o Estado (e ainda mais o Estado de Direito...). Há como que uma «guerra fiscal», que só por outros meios pode ser vencida com justiça.

11. O DIREITO DO CRÉDITO PÚBLICO

A renovação que se esperaria neste domínio poderia criar grandes expectativas. Por um lado, «à quelque chose malheur est bon»: o défice reavivou uma má tradição de uso e abuso do crédito, cuja secagem (apesar de prudentemente reanimado, de forma contida, devido às dificuldades de financiar a guerra nos anos sessenta) tinha sido dos grandes êxitos do salazarismo. A necessidade de enriquecer e dinamizar o mercado financeiro (apesar da excessiva duração do encerramento da Bolsa de títulos, decidido em 25-4-1974) era uma exigência do

desenvolvimento económico, no âmbito de um sistema económico de tipo ocidental. As novas espécies e instrumentos financeiros, tanto por via da experiência alheia como no domínio dos mercados financeiros e da prática das instituições internacionais, podiam induzir a profundas transformações. E a dinamização das poupanças operada no final do Estado Novo, apesar de estar em regressão já em 1974, mostrava predisposição para o ressurgir de mercados financeiros activos e diversificados. Porque não haveria o Estado de utilizar o seu mal para conseguir esse bem nacional?

Pois nada disso ocorreu. Também aqui a legislação geral do salazarismo se mantém incólume, ainda mais inadequada às necessidades de uma economia moderna do que em outros domínios. O vinho novo — mesmo de má qualidade — em odres velhos, não pode senão rebentá-los.

Limitando-nos ao Direito do Crédito Público, ainda mais arcaico e caótico do que os anteriores sub-ramos do Direito Financeiro, aponte-se apenas ⁽¹⁾:

1.º A grande expansão do crédito interno e externo (limitando-nos ao recurso a ele pelo Estado e pelo sector público administrativo) processou-se com relativa pobreza de espécies e instrumentos financeiros, por vezes confundidos com o simples funcionamento dos mecanismos monetários de curto prazo.

2.º A inexistência do mercado de capitais levou, primeiro, a financiar o défice junto do Banco de Portugal, lançando complementar e limitadamente Obrigações de Tesouro FIP (com algumas inovações interessantes em 1976). Tal situação é controlada, a partir de 1979-1980, com restrições de qualidade e juros, e com o grande ajustamento da dívida do Estado ao Banco de Portugal por contrapartida da revalorização do ouro das reservas. A monetarização e centralização, bem marcadas logo após a revolução, puderam pois ser contidas, mas não

⁽¹⁾ Veja-se a análise ainda inédita de E. Paz Ferreira *Evolução recente do crédito público (1974-1984)*, 1985.

surgem novas modalidades típicas de empréstimo interno (salvas as velhas «Obrigações do Tesouro — FIP»).

3.º A colocação de títulos junto do público continua limitada, passando os principais tomadores de um crédito uniformizado (pois as formas tradicionais de poupança pessoal não foram substituídas, apesar de corroídas pela desconfiança e sobretudo pela inflação) a ser as instituições nacionalizadas creditícias e seguradoras.

4.º A dívida flutuante concentrada (Tesouro-Banco de Portugal) é também mero instrumento de necessidade financeira primária, não de política monetária; só a criação dos «bilhetes do Tesouro» em 1985 começa a modificar o panorama das espécies financeiras com elevado grau de liquidez, praticamente inexistentes até então.

5.º A gestão da dívida — repartida entre uma Junta de Crédito Público estatizada e envelhecida, uma Direcção-Geral do Tesouro desordenada e o Banco de Portugal, de modo indefinido e conflitual — processa-se de forma pouco clara e funcional, apesar do comando que o Banco de Portugal, neste domínio como em outros, vem assumindo, tirando partido das deficiências orgânicas e funcionais crescentes do Ministério das Finanças.

6.º O perfil jurídico do crédito interno é, assim, dominado pelos seguintes caracteres: a uniformidade, a falta de garantias (pois é em regra «imposto» a entidades sujeitas à tutela do Estado, que têm natureza pública), a falta de atractivo financeiro e a falta de garantias de aplicação reprodutiva, ao contrário do que era exigido e praticado sob a Constituição de 1933 (agora, o art. 4.º, n.º 3 da Lei de Enquadramento do Orçamento limita-se a, na medida do possível, exigir que o défice do orçamento — que é o défice do orçamento corrente — seja financiado sem recurso à moeda; o que, na situação actual, é um mínimo bem compreensível, mas bem fraca garantia constitui de racionalidade e ausência de desperdícios).

7.º O regime geral do crédito público, onde se modificou, foi no sentido da administrativização e perda das garantias tradicionais dos prestamistas. A um quadro jurídico pouco mo-

derno, mas dotado de garantias estáveis, não sucedeu nenhum regime global novo, mas tão-só a justaposição de regimes fragmentários, incoerentes e ditados pelas necessidades de circunstância (financiar o défice orçamental e, quanto ao crédito externo, obter divisas).

8.º Quanto ao crédito público externo, ele pautou-se pela assimilação passiva das espécies e regras dominantes no mercado internacional, sem reflexo no Direito português do crédito público externo. Houve umas certas «externização» e «privatização» jurídicas do crédito externo, que passou a ser dominado pelos mercados internacionais ou pelas regras das instituições financiadoras internacionais (Banco Mundial, B.E.I.; F.M.I., quando se trata de *stand-by agreements* com cláusula de condicionalidade), e escapou, assim, largamente, ao exercício jurídico da soberania nos empréstimos externos da República ou do Banco de Portugal. Casos extremos de dependência — como as cláusulas de *cross default* ou as garantias reais da reserva-ouro (penhor aurífero), para não falar na condicionalidade que impõe políticas económicas globais por meras «cartas de intenção» alheias ao controlo parlamentar — ilustram bem a ausência deste controlo no endividamento externo (nomeadamente, do Estado e do Banco de Portugal), a falta de garantias jurídicas e uma certa dependência «terceiro-mundista», de modo que, no meio da confusão jurídica interna, a sujeição completa e indefinida ao Direito Internacional Económica e ao Direito do Comércio Internacional, nem se sabe quão longe vai na ausência de um controlo político mínimo.

12. CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS DE FUTURO

12.1 Tanto temos indo a comentar, que pouco resta de novo para concluir.

Se considerarmos que a Constituição é o único modelo consistentemente renovador do nosso Direito Financeiro, apesar da sua escassa execução, podemos sintetizar:

1.º A *democratização financeira* é um facto, embora as *garantias* do cidadão sejam débeis e ineficazes face a uma

Administração por vezes arbitrária, a *componente parlamentar* se tenha vista enfraquecida de facto a partir de 1980, apesar do reforço meramente formal operado pela Consituição de 1982, e conquanto os tribunais financeiros careçam de um adequado estatuto legal e de meios de actuação.

2.º A *descentralização financeira* teve razoável grau de concretização quanto às regiões autónomas e avançou em 1979 quanto aos municípios; mas no domínio municipal tem sofrido recuos nos Orçamentos do Estado desde 1981/1982, na nova Lei das Finanças Locais de 1984 e em outra legislação avulsa, além de carecer da concretização de um modelo de regionalização do continente, exigido pela Constituição, e sem o qual todo o quadro de descentralização do Estado não tem integridade nem eficácia.

3.º O intuito de *socialização* diversificou o sistema financeiro e aumentou-lhe a dimensão; mas ainda não está legislado um novo Direito Financeiro sistematizado, coerente e moderno, que discipline o novo sector público (talvez por este se encontrar ainda sujeito a contestação, «indefinição de fronteiras» e instabilidade na orientação política informadora).

4.º O intuito de *modernização*, patente no modelo tributário, que é o da generalidade dos países europeus, não tem sido traduzido nos actos, nem parece estar em vias de o ser; muito menos o ideal mais amplo do *desenvolvimento*, com sua componente de *justiça social*.

5.º Ao invés, o *abandono do equilíbrio*, a *desregulação*, a *ineficácia de supressão dos meios principais de controlo*, *garantia e responsabilidade financeiras*, a *diversificação um tanto caótica dos regimes legais*, a *inadequação de regras e mecanismos antigos a necessidades novas* (v.g., sistema orçamental e contabilidade pública), e a *pobreza, arcaísmo, incoerência e fragmentação dos meios jurídicos postos ao serviço da ampla novidade e diversidade de funções financeiras* — indiciam uma grave crise do Direito Financeiro, que chega a frequentar situações de *ilegalidade financeira* por culpa do Estado.

12.2 Ela é fruto, entre outras causas:

1.º do carácter profundo e recente de algumas transformações pré-jurídicas, cuja disciplina (jurídica) ainda não foi portanto adequadamente traçada;

2.º da desregulação geral do sistema financeiro interno e externo;

3.º da instabilidade dos órgãos do poder (*maxime* o Governo) ou da sua passividade e desprestígio (Parlamento), o que tem levado a inovações improvisadas, fragmentárias, frequentes, inadequadas e contraditórias (*legorreia*), sobre o inalterável plano de fundo da legislação ordinária do Estado Novo;

4.º da excessiva instrumentalização das normas e instituições financeiras à mera função de proporcionarem receitas, o que generaliza o seu incumprimento socialmente aceite ou aprovado e as demais causas de ineficácia do aparelho do Estado (daí a disfunção e anomia gerais que vão grassando, neste como em outros domínios);

5.º da inadequação das medidas pontuais que cada Governo tem tomado, quer nos quadros do Direito Financeiro tradicional, quer com fins casuísticos e ocasionais, mas raramente no âmbito de um projecto consensual de reforma das instituições financeiras ou, no mínimo, do projecto explícito de reforma financeira contido na Constituição da República;

6.º das querelas que se multiplicam sobre o sistema, o regime e a constituição económicos, sobre o próprio modelo básico de organização económica e a intervenção do Estado na economia (muito para além da alternância bipolar ou pluri-polar própria das democracias estabilizadas);

7.º das querelas e dos sinais de crise de um modelo actual de Estado (nas relações com os cidadãos e instituições da sociedade, na organização política, na estruturação administrativa, na ordenação entre as áreas nacional-regional-municipal), cuja renovadora reconstrução dos escombros parece constituir outro pressuposto *sino quo non* de um novo Direito Financeiro;

8.º dos reflexos das dificuldades financeiras e de certas medidas políticas nas relações Estado-contribuinte, criando, para além da resistência genérica ao imposto e das dificul-

dades próprias do tempo de recessão, uma relação psicológica e de valores crescentemente conflitual entre Estado e cidadãos; pois a falta acentuada de representatividade do sistema político leva os contribuintes a não se sentirem comprometidos, com o seu consentimento, na imposição tributária, a confusão entre Estado-administrador e Estado-empresário projecta nas relações financeiras com o primeiro os conflitos que os contribuintes eventualmente tenham com o segundo, o não pagamento das indemnizações definitivas (para além da impugnação geral em termos de legitimidade do processo das nacionalizações) leva muitos contribuintes a sentirem-se legitimados no incumprimento (se o Estado «rouba», seria justificável «roubar» o Estado...), o crescente incumprimento de dívidas pelo Estado e por entidades públicas é causa de dificuldades financeiras dos seus credores e justifica, enquanto se não cortar pela raiz o dédalo de dívidas cruzadas a vencerem juros que nunca poderão ser pagos, um alargamento psicológico, por razões de justiça natural, da *exceptio non adimpleti contractus* (não pago ao Estado que não me paga a mim...), enfim, a corrupção, com suas múltiplas causas, debilita ainda mais a exigência de rigor no cumprimento dos deveres financeiros dos cidadãos, quer se trate de corrupção política ou administrativa, grande ou pequena, verdadeira ou presumida...;

9.º a indefinição de fronteiras entre «público» e «privado», a falta de clarificação dos sectores e das situações justificam ou ocasionam a recusa do esforço financeiro crescente pelos contribuintes, que se sentem reforçados pela depressão económica, pela convicção de uma excessiva dimensão e elevado desperdício do Estado e pela existência de muitos estatutos de privilégio (laboral, fiscal, partidário) no Estado e na sociedade;

10.º a situação caótica e burocratizada da Administração (reforma financeira e reforma administrativa são indissociáveis);

11.º a contradição entre uma Constituição democrática e socializante e a vigente legislação ordinária do Estado Novo, remendada caso a caso, como calha, tornando o sistema jurídico-financeiro contraditório, indefinido e confuso;

12.º a instrumentalização de um «Direito Financeiro de economistas», que nele vêem um mero instrumento de gestão ou política financeira e não uma essencial fronteira de valores entre a pessoa e o Estado;

13.º o efeito perturbador das necessidades (indefinidas ou fantasiadas) da adesão às Comunidades Europeias — primeiro prevista, agora certa —, sempre invocadas vagamente e às vezes com falsa arguição de razões, criou factores de incerteza ou paralisia nas instituições financeiras e, o que não é menos grave, expectativas psicológicas no sentido de tudo aguardar ou diferir, tanto da parte dos cidadãos como da dos agentes da decisão política ou administrativa.

Resumindo: crise política, crise económica, crise de valores, crise cultural, crise estritamente jurídica, tudo isso está na origem da crise do Direito Financeiro, talvez das mais profundas — paredes meias com a crise das Finanças públicas que ele rege — entre todas as crises sectoriais da ordem jurídica portuguesa. O Direito Financeiro exprime sempre muito bem a situação geral das sociedades — nas relações entre pessoas e Estado, na articulação dos grupos entre si, no modelo económico, nos centros de decisão social e nas prioridades concretas da Política e da Administração. Quando tudo isto está confuso, não admira que exemplarmente como tal se reveja no *espelho implacável* do Direito Financeiro. As instituições financeiras, por muito técnicas que sejam, configuram-se, se as virmos de alto e fora da mera tecnicidade, como dos melhores termómetros dos Estados, das sociedades, das civilizações.

12.3 Por isso mesmo, pouco se dirá acerca do futuro. A crise do Direito Financeiro pode atenuar-se, mas não resolver-se, pelo Direito Financeiro ou no seu campo estrito de aplicação ou concepção.

Avancemos, todavia, um pouco sobre as perspectivas de futuro, esquematizando, no domínio estritamente jurídico-financeiro, como poderá ultrapassar-se a sua crise actual:

1.º Prévia necessidade de consolidação consensual do modelo de Estado e do modelo de sociedade e organização económica, pelo menos nos seus traços essenciais. Daqui resultarão,

nomeadamente, a clarificação dos tipos e graus, maiores ou menores, de democratização, descentralização, estatização, funcionalidade e socialização do Direito Financeiro.

2.º Exigências incontroversas de modernização, participação, garantia dos direitos individuais, eficiência e justiça nas instituições financeiras, e de garantias técnicas de um mínimo de regularidade, sanidade e equilíbrio.

3.º Definição clara do estatuto essencial e das relações recíprocas (com seus *poderes* e *deveres*) do Estado e seus serviços desconcentrados, das empresas públicas, das regiões autónomas, das regiões do continente e dos municípios, da segurança social — isto sem esquecer as entidades sociais ou privadas que com eles se relacionam, hoje de modo impreciso e, às vezes, gerador de conflitos paralisantes.

4.º No domínio do Direito Orçamental importa, antes de mais, aguardar como vai concretizar-se na prática a competência parlamentar exclusiva, a criação de mecanismos de controlo, garantia e responsabilidade que sejam justos e eficazes, e a criação de estruturas e meios de enquadramento do sector dos fundos e serviços autónomos, incluindo os institutos públicos. Só uma nova lei de Contabilidade Pública e um novo sistema orçamental informatizado, com opções e controlos globais e de eficiência, o permitirão, bem como levarão ao adequado cumprimento das dívidas do Estado.

5. No domínio do crédito público há que redefinir os seus princípios gerais, face à presente situação de uso e abuso do crédito, reforçando as garantias dos cidadãos, a dignidade do Estado e a independência nacional, e diversificando os tipos de contratos de empréstimo público.

6.º Na área fiscal, sem prejuízo de alterações imediatas, cumpre implementar o modelo constitucional e reforçar as garantias dos contribuintes, restabelecer a confiança e a bilateralidade de direitos e deveres entre as entidades públicas e as privadas.

7.º Sem prejuízo da autonomia essencial de um Direito Financeiro português, importa não esquecer as consequências, por um lado, da sobreposição a ele de um sistema financeiro

extra-estadual — o das Comunidades Europeias, regido pelo Direito Comunitário — e, por outro e ao mesmo tempo, das exigências de harmonização e compatibilidade funcional com as Comunidades Europeias e seu ordenamento jurídico: por exemplo, a introdução do imposto sobre o valor acrescentado e outras regras essenciais de harmonização fiscal, a abolição dos monopólios comerciais e seus efeitos (mais limitados do que se diz) no estatuto de certas entidades do sector público, o efeito das regras comunitárias de concorrência sobre empresas públicas cuja natureza empresarial e não administrativa também por esse motivo deve ser reforçada (como há muito defendemos), a quebra de receitas do Estado — designadamente por virtude do sistema comunitário de receitas próprias —, os limites às despesas públicas de subsídio e outras ajudas do Estado que sejam anti-concorrenciais, o recurso — directo ou por intermédio do sector administrativo nacional — aos fundos comunitários (Fundo Social Europeu, FEOGA, FEDER), o regime interno de utilização das ajudas de pré-adesão e sua continuidade no período de transição, a regionalização do continente, a alteração dos esquemas financeiros de intervenção, etc.

Não se trata, neste domínio, de uma descaracterização do Direito Financeiro nacional, mas de tópicos específicos, em algum caso importantes, que urge combinar com a urgente reformulação do Direito Financeiro do Estado Democrático.

12.4 Concluindo, diremos que já antes de 1974, mas sobretudo a partir do 25 de Abril, uma nova concepção do Estado e novas necessidades da economia, da sociedade e da evolução do mundo exigiam um novo Direito Financeiro; não em tudo o contrário do antigo, mas uma nova realidade de raiz e sentido profundamente inovadores. A Constituição de 1976 contém, nesse sentido, o único projecto coerente que foi produzido entre nós, embora escassamente executado. No essencial, continuamos regidos pelo Direito Financeiro do Estado Novo, num contexto institucional (jurídico) e financeiro (extra-jurídico) com ele largamente incompatível. Daí as adaptações ocasionais e assistemáticas que foram surgindo — ou não — ao sabor das oscilações do Poder e das necessidades da economia momento a

momento. Daí a «manta de retalhos» em que se converteu o Direito Financeiro e a perda das suas justiça e eficácia.

Urge ir além disto. Mas, sem que no Poder se traduza — desde a Constituição à Administração, passando pelo Parlamento, o Governo e os Tribunais — uma *concepção estável*, embora evolutiva, flexível e aberta ao pluralismo, do Estado, da economia, das relações financeiras com os cidadãos e com as organizações e instituições sociais, tal não sucederá. Isto só é possível, sem opressão, pelos critérios do consenso possível. Sem eles, os valores da justiça, da clareza e da eficiência são comprometidos. No Direito Financeiro, que é um Direito do Estado (*lato sensu*), só pela resolução prévia das questões apontadas (de cultura, de política e de economia) tais valores receberão realização concreta.

O Direito Financeiro não é um modelo angélico e utópico, como não é um mero instrumento político ou tecnocrático; há-de ser uma expressão concretizada de valores. E hoje de novo ele se encontra, tal como no momento em que nasceu, nas esquinas mais disputadas da mutação da sociedade. As fronteiras da propriedade e da liberdade, a iniciativa ou a segurança, o Estado, a organização institucional descentralizada e as pessoas — tudo tem uma expressão material e patrimonial concreta no Direito Financeiro. Vai-se ultrapassar a sua específica crise de valores? Então teremos um novo Direito Financeiro, que receberá aceitação e aplicação razoáveis e será humanamente justo e eficiente. Não se vence tal crise, nos domínios centrais em que a analisámos? Então, incoerência, anomia, injustiça e ineficiência continuarão, por muito que se tente atenuá-las (porque o Direito é culturalmente autónomo) através de melhores formas legislativas, de instituições e instrumentos mais ajustados, de um Direito Financeiro «juridicamente» melhor.

No Direito, como no resto, a «técnica» (legislativa, hermenêutica, de aplicação e organização institucional) ajuda muito; mas há-de arrancar de um quadro de valores sem os quais é mero formalismo ou conceptualismo. E os formalistas e conceptualistas — em suma, os tecnocratas do Direito — são bem

mais perigosos do que os outros tecnocratas, se não perceberem os limites do horizonte cultural em que devem inserir-se. É que eles lidam com valores humanos, mesmo quando julgam interpretar conceitos, precisar critérios, organizar instituições. É também da transcensão da crise específica do Direito — hoje reconduzido por tanto lado a uma mera tecnocracia legiferante, jurisprudencial ou hermenêutica — que há-de resultar um melhor balanço, no futuro, do Direito Financeiro. Ou não (1).

11-10-85.

(1) Nos antípodas da «tecnocracia legislativa» situa-se a tecnocracia anti-jurídica: ao invés da competente gestão de Salazar, que sabia Direito e Finanças, o Direito Financeiro é hoje «feito» — legislado e aplicado por quem não sabe de Direito. E como, sem o Direito, se não reformam as finanças públicas, o resultado está à vista — mesmo que o tentem esconder.