

R E V I S T A
DA FACULDADE
DE DIREITO
DA UNIVERSIDADE
DE LISBOA



2 0 0 5



Coimbra Editora

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA
Periodicidade semestral
XLVI — N.º 1 - 2005

COMISSÃO DE REDACÇÃO

Presidente - PROF. DOUTOR JORGE MIRANDA
Vogais - PROF. DOUTOR EDUARDO PAZ FERREIRA
- PROF. DOUTOR PEDRO ROMANO MARTINEZ
- PROF. DOUTOR EDUARDO VERA-CRUZ PINTO (Vice-Presidente)
- PROF. DOUTOR LUÍS MORAIS
- MESTRE MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO
- MESTRA ISABEL ALEXANDRE
- LIC. JORGE SANTOS

PROPRIEDADE E SECRETARIADO

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade
1649-014 Lisboa — Portugal
Telefone 21 798 4600 — Telecópia 21 795 0303

EDIÇÃO, EXECUÇÃO GRÁFICA E DISTRIBUIÇÃO



COIMBRA EDITORA, LIMITADA

Rua do Arnado — Apartado 101 — 3001-951 Coimbra — Portugal
Telef. 239 85 2650 — Fax 239 85 2651

ISSN 0870-3116

Depósito Legal n.º 75 611/95

Junho de 2006

Martim de Albuquerque — Nota de Abertura 9

I Doutrina

Eduardo C. B. Bittar — O ensino da Filosofia do Direito: história, legislação e tradição na cultura jurídica brasileira..... 11

Lenio Luiz Streck — Diferença (ontológica) entre texto e norma: afastando o fantasma do relativismo 55

Carmen Bolaños Mejías — Crisis institucional en las relaciones luso-españolas durante el reinado de Felipe II de Portugal 87

Vito Tanzi — The stability and growth pact: its role and future..... 109

Mateus Kowalski — ONU — A Reforma para a Paz..... 121

Fabrizio Grandi Monteiro de Tancredo — O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações..... 169

Luís de Lima Pinheiro — Reconhecimento autónomo de decisões estrangeiras e controlo do direito aplicável..... 215

Paulo de Pitta e Cunha — The constitutional treaty: a step in european integration along federal lines 241

J. Oliveira Ascensão — Questões problemáticas em sede de indicações geográficas e denominações de origem 253

Jorge Miranda — Direitos fundamentais e ordem social (na Constituição de 1933)..... 271

Guilherme Guimarães Feliciano — Justiça do Trabalho — Nada mais, nada menos..... 311

Maria Luísa Duarte — Tomemos a sério os limites de competência da União Europeia — A propósito do acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Setembro de 2005..... 341

Eduardo Vera-Cruz Pinto — A disciplina de Direito Romano em Portugal e nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa 371

Pedro Delgado Alves — Governos provisórios 385

Domingos Soares Farinho — As regras de recrutamento parlamentar partidário em Portugal 483

<i>Nuno Ferreira</i> — A responsabilidade internacional: evolução na tradição...	515
<i>Tiago Antunes</i> — Partidos verdes: partidos monocromáticos? — Breve olhar sobre a Política Verde e a partidarização da Ecologia	537
<i>Vasco Duarte de Almeida</i> — Sobre o valor da dignidade da pessoa humana	623

II Legislação

<i>Eduardo Vera-Cruz Pinto</i> — Apontamentos legislativos	651
<i>Vitalino Canas / Nuno Aureliano</i> — Contribution to a feasibility study on a project in Afghanistan — Law enforcement	669

III Jurisprudência

<i>Nuno Reis</i> — Comentário a um Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 16-10-2001 (Responsabilidade civil extracontratual)	701
--	-----

IV Trabalhos de Alunos

<i>Ana Paz Ferreira Perestrelo de Oliveira</i> — A imputação da responsabilidade individual na criminalidade de empresa: a aplicabilidade da figura da autoria mediata por “domínio da organização”	721
---	-----

V Vida Universitária

<i>Adriano Moreira</i> — O futuro da educação.....	777
<i>Eduardo Vera-Cruz Pinto</i> — Os Arquivos no Direito Internacional: uma perspectiva portuguesa.....	783
<i>António de Sousa Franco</i> — Homenagem ao Prof. Doutor José de Oliveira Ascensão (Acta da reunião do Conselho Científico de 23 de Julho de 2003).....	795
<i>Jorge Miranda</i> — A Constituição Fiscal Portuguesa	797
<i>Jorge Miranda</i> — Apreciação da dissertação de doutoramento da Mestra Maria Benedita Malaquias Pires Urbano	807
<i>Jorge Miranda</i> — Apreciação do relatório sobre o programa, o conteúdo e os métodos de uma disciplina de Direito Constitucional Penal apresentado pela Prof. ^a Doutora Maria Fernanda Palma a provas de agregação.....	817
<i>Jorge Miranda</i> — O referendo local.....	829
<i>Paulo de Pitta e Cunha</i> — Apreciação do currículo científico e pedagógico do Professor Doutor Eduardo da Paz Ferreira	837

<i>Paulo de Pitta e Cunha</i> — Elogio do Professor Doutor Vito Tanzi	839
<i>Paulo Otero</i> — “Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas” — Arguição da dissertação de doutoramento do Mestre Pedro Gonçalves	841
<i>Paulo Otero</i> — Palavras de homenagem do Professor Armando Marques Guedes	853
<i>Pedro Soares Martinez</i> — Análise crítica de um Relatório respeitante ao ensino das Finanças Públicas	855
<i>Ruy Albuquerque</i> — Evocação do Dr. Miguel Pinto de Meneses	869
<i>Jorge Miranda</i> — Homenagem ao Prof. Doutor José Dias Marques	877
1.º Curso de Pós-Graduação em Direito das Autarquias Locais	879
1.º Curso de Pós-Graduação de Legística e Ciência da Legislação	881
Curso de Verão de Direito Processual Constitucional	885
Estatutos do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa	887
Posição do Conselho Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa perante o “Processo de Bolonha”	895
Regimento do Instituto de Investigação Científica	901
UNIDROIT — Homenagem à Prof. Doutora Isabel de Magalhães Collaço...	903

ANÁLISE CRÍTICA DE UM RELATÓRIO RESPEITANTE AO ENSINO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (*)

PEDRO SOARES MARTINEZ

Senhor Reitor da Universidade de Lisboa
Excelência

Ainda recentemente, em provas desta mesma natureza, manifestei a Vossa Excelência, com os protestos de toda a consideração pessoal, que renovo agora, os meus inalteráveis sentimentos de afecto e de grata memória à instituição que aqui representa ao mais alto nível. Só terei de acrescentar que o tempo decorrido vai sempre reforçando os laços que me prendem à nossa Universidade, assim como o gosto de continuar a servi-la e de reduzir o montante das dívidas que com ela contraí.

A presença neste júri do Senhor Doutor Manuel Porto, a quem reitero as minhas saudações do maior respeito, admiração e estima, dá-me a consoladora certeza da unidade cultural das nossas duas escolas de Direito, que tanto contribuíram para o bom nível das instituições portuguesas, através dos tempos.

Aos meus Colegas da Faculdade de Direito de Lisboa aqui também presentes é-me muito grato manifestar, a par da satisfação pelo reencontro, a saudade do bom convívio, felizmente atenuada pela relativa frequência dos tratos que me têm sido proporcionados.

Senhor Doutor Eduardo Manuel Hintze da Paz Ferreira

A inteira objectividade imposta aos julgadores não tem força bastante para destruir sentimentos e apreciações anteriormente formados. Não hesitarei, pois, em manifestar-lhe, publicamente, no início desta prova, a minha admiração pela obra já realizada na nossa escola comum e por todas as suas qualidades pessoais que há muito tenho sido levado a reconhecer-lhe. E, sem afrouxamento da refe-

(*) Apreciação do Relatório apresentado pelo Senhor Doutor Eduardo Manuel Hintze da Paz Ferreira para efeito de concurso de habilitação ao título de Professor Agregado do Grupo de Ciências Jurídico-Económicas da Faculdade de Direito de Lisboa. Prova realizada em 4 de Novembro de 2004.

rida objectividade, imposta e exigível, nem do rigor que as tradições e o prestígio da Universidade necessariamente reclamam também, ponho muito empenho em formular-lhe os melhores votos de pleno êxito nas suas provas.

SUMÁRIO

	Págs.
1. Dúvidas e perplexidades suscitadas pelas Finanças Públicas	856
2. Apreciação geral do Relatório	856
3. Reparos quanto aos conceitos fundamentais, à metodologia, à sistematização, à hierarquização das matérias e a admissíveis inexactidões	857
4. Objecto da disciplina e metodologia	858
5. Ciência das Finanças e seus métodos	858
6. Precedência lógica e cronológica das despesas públicas, das receitas públicas e da orçamentologia	859
7. Essência e acidente nas Finanças Públicas. Necessidade do recurso à História e ao Direito Comparado	860
8. Omissões do Relatório	861
9. Circunscrição do Relatório às Finanças do Estado neo-liberal	863
10. Finanças Públicas e Rendimento Nacional	866
11. Reparos quanto à selecção de matérias	866
12. Admissível anacronismo da ciência financeira	867

1. Os longos anos que passei a estudar e a ensinar Finanças Públicas ter-me-ão facilitado a análise do Relatório que o Senhor Doutor Eduardo Manuel Hintze da Paz Ferreira apresentou para o efeito do seu concurso de habilitação à categoria universitária de Professor Agregado do Grupo de Ciências Jurídico-Económicas da Faculdade de Direito de Lisboa. Não obstante a muita água que, arrastando detritos e sujidades, entretanto correu pelos rios portugueses, como, naturalmente, pelos norte-americanos e pelos itálicos.

Mas aquele meu longo trato com as matérias nunca quebrou múltiplas dúvidas e perplexidades, em parte relacionadas com um hibridismo, ofensivo da estruturação lógica, que, contudo, tenho por inevitável. Talvez radique aí a razão pela qual, entre todas as muitas disciplinas que regi, ter sido a de Finanças Públicas a única sobre cujas matérias não publiquei lições completas.

A leitura do Relatório em apreciação talvez me tenha suscitado novas dúvidas e perplexidades, acrescidas às antigas, que não deixaram de persistir. Mas levo o caso à conta das minhas insuficiências, e não às do autor.

2. O Senhor Doutor Paz Ferreira sabe muito de Finanças Públicas. E submeteu à apreciação deste júri um Relatório sério, esforçado, escrito com correcção e clareza, clareza essa que nem sequer claudica por força da obscuridade de muitas das matérias contempladas. Talvez, contudo, esse relatório

seja demasiado descritivo, muito conformativo e menos criativo. Serão poucos os vícios parcelares do Relatório. Para além de uma ou outra gralha, facilmente atribuível a lapsos de transcrição, assinalarei algumas cacofonias, aliás correntes, e o uso reiterado, excessivo, do termo "abordagem", facilmente substituível por outros que não se prestem a reservas. Ainda que o "Dicionário da Academia", na sua benevolência quanto à aceitação de formas e extensões objectáveis, tenha admitido que o referido termo seja usado em planos alheios ao vocabulário náutico. Concluo, assim, que, a nível formal, os pecados do Relatório em causa são veniais.

3. Mas já receio não concluir nos mesmos termos pelo que respeita a aspectos substanciais de algumas das abordagens — para também empregar a expressão muito usada pelo Senhor Doutor Paz Ferreira — empreendidas, ou tentadas, quanto a conceitos fundamentais, quanto à metodologia, quanto à sistematização das matérias e quanto à hierarquização das mesmas, sobretudo tendo em conta a necessidade de ordem didáctica de sacrificar a informação que passa à formação que perdura. Também não deixarei de assinalar algumas abordagens nem sequer tentadas e que reputo de bastante relevo.

Registarei igualmente, e desde já, algumas inexactidões que, contudo, não me pareceram de grande tomo.

Assim, atribuir a ADRIÃO FORJAZ uma "profunda adesão às teorias liberais" (p. 19) afigurou-se-me assentar no desconhecimento da carreira académica e das lições de Economia do referido Professor. Foi ADRIÃO FORJAZ, quando ainda recentemente doutorado, quem impediu que os escritos de FERREIRA BORGES, esse sim, liberal impenitente, fossem seguidos na Universidade de Coimbra. E foi FORJAZ um leitor muito atento de VILLENEUVE-BARGEMONT, cuja influência se reflectiu amplamente no seu ensino.

Das afirmações contidas na pág. 101 do Relatório poderão os leitores desprevenidos concluir no sentido de que desde ADAM SMITH, ou desde STUART MILL, nada há de novo no pensamento económico-financeiro, até KEYNES. Ora não é assim, como bem sabe o Senhor Doutor Paz Ferreira. Entre os primeiros liberais e KEYNES há um mundo de pensadores, com relevo para os que se situaram nas correntes anti-liberais, entre as quais as socialistas. E KEYNES, até à sua Teoria Geral, cujo sucesso se deve, fundamentalmente, a ter agradado a gregos e a troianos, em termos provisórios mas sensacionais, foi um talentoso seguidor da escola de Cambridge, atentamente lido e citado pelo meu saudoso Mestre RUI ULRICH, antes que qualquer outro o tivesse feito em Portugal.

Quem ler as páginas 105 e 138 do Relatório em causa poderá reter a ideia romântica, mas falsa, de que a votação do imposto correspondeu a reivindicações populares. Como é facilmente compreensível, pretenderam que os impostos

fossem votados os poderosos, que tinham de pagá-los. É assim, pelo menos, desde a "Magna Carta", imposta pelos barões ao rei, conforme consta do respectivo texto. Os pobres, nos antigos regimes, quase nunca pagavam impostos directos. Nem sequer ficaram sujeitos à "décima militar", não obstante a generalidade que lhe é atribuída. E as prestações medievais frequentemente apontadas como sendo impostos, quase sempre tinham a natureza de taxas e de encargos prediais, devidos pelo fraccionamento da propriedade, de raiz germânica e em oposição às concepções romanistas.

Na página 197 do Relatório afirma-se ser a tributação progressiva a mais adequada a garantir a igualdade. Ora como a progressividade tributária se traduz, forçosamente, em desigualdades, ao menos formais, de tratamento dos contribuintes, seria necessário, para compreensão do juízo, fazer apelo às teorias da utilidade marginal, através das quais se poderia descortinar, na base dos impostos progressivos, uma igualdade de sacrifícios.

4. Na fidelidade às tradições latinas e germânicas, tanto a investigação como a exposição impoem definições, quanto possível rigorosas, do objecto da disciplina em causa, tratando de indagar se se trata de uma ciência, de uma arte, de uma política, ou de um sector, ou sub-sector, de qualquer ramo de conhecimento. E, em função das conclusões, importará adoptar um, ou mais, métodos, tidos por melhor ajustados à análise dos fenómenos em estudo, em conformidade com a sua natureza e com o seu recorte. Ora nem o programa apresentado (pp. 67 a 77) nem as considerações largas, demasiado extensas, recheadas de pormenores sobre o conteúdo do programa, me pareceram esclarecedores sobre o objecto da disciplina, sobre a noção de fenómeno financeiro, cuja admissível autonomia, cuja duvidosa especificidade, reclamaria análise cuidada. Assim como o conceito de necessidade pública, que há-de achar-se na base do fenómeno financeiro.

5. Ficando por definir, afinal, o objecto de estudo, o autor do Relatório omitiu qualquer referência ao método próprio da disciplina. Afirma que os problemas metodológicos estão longe de resolução (p. 7), mas não me apercebi de qualquer esforço orientado no sentido de procurar resolvê-los. E, conseqüentemente, em razão de tais lacunas, os destinatários do curso, depois de fixarem números e datas de muitos diplomas, provavelmente de vigência precária, revogados ou caducos já quando eles deixarem a escola, sobraçando um canudo de latão, depois de terem, laboriosamente, tomado conhecimento de controvérsias múltiplas, a nível parlamentar, a nível jurisprudencial, a nível da União Europeia, controvérsias votadas ao esquecimento, acabarão por não saber o que seja a ciência das Finanças, e se realmente existe como ciência. Nem os processos lógicos a seguir para análise das questões financeiras. Hão-de ignorar quando e

como, conforme as matérias, deverão socorrer-se da Matemática, da Psicologia, da História ou da Estatística.

6. Relativamente à sistematização das matérias, bem sei que numerosos tradistas de Finanças, após a Introdução liminar, se debruçam logo sobre o estudo do Orçamento, só depois passando para o das Receitas e, finalmente, o das Despesas. Suponho que isso se ficou a dever, em parte, a contingências do ensino nalgumas universidades. Absorvidos pela análise do orçamento, professores como RENÉ STOURM e GASTON JÈZE chegaram a limitar ao Orçamento os seus cursos de Finanças. E, receando que o tempo escolar não desse para mais, deixaram para o fim as Receitas e as Despesas, admitindo também que alguns conhecimentos acerca de Despesas e de Receitas se colhessem através da análise do Orçamento. Mesmo assim, JÈZE, quando, na década de 20, elaborou o seu Curso desenvolvido de Finanças, já tratou de seguir a ordem lógica e cronológica na exposição: Despesas públicas, Crédito público e Orçamento. Essa mesma ordem, mas abrangendo todas as Receitas, foi sustentada, com argumentos dificilmente refutáveis, por MARNOCO E SOUZA, por ALIOMAR BALEIRO, em Espanha por PIERNAS HURTADO e PIO BALLESTEROS, na Bélgica por MAURICE MASOIN, na Itália por LUIGI COSSA e FRANCESCO NITTI, nos Estados- Unidos por HAROLD SOMMERS e, mais recentemente, em França, por ALAIN BARRÈRE. E estes autores, que cito apenas a título exemplificativo, procuraram justificar a sua sistematização. O estudo do Orçamento e da Contabilidade pública, pressupondo contraposições de Despesas e de Receitas, não faz sentido sem que as teorias das Despesas e das Receitas sejam previamente conhecidas. Acresce que tratar das Receitas antes de tratar das Despesas, para além das quebras lógicas e cronológicas, poderá levar a crer que o Estado e as outras entidades públicas têm legitimidade para criar despesas, para forjar, passe o termo, necessidades públicas até aos limites das fontes, para a obtenção de receitas. Ora não é assim; não é aceitável semelhante entendimento. A criação de receitas públicas só será legítima, justificada, em conformidade com as exigências éticas às quais o Senhor Doutor Paz Ferreira, de quando em vez, faz apelo, na medida em que sejam indispensáveis para a cobertura das despesas, cuja natureza e cujo montante não serão arbitrários, dependendo da definição das necessidades públicas e das funções que tenham sido atribuídas ao Estado e às outras entidades do sector público. Assim, a ordem sistemática que dá prioridade às Despesas sobre as Receitas, sobre o Orçamento e sobre toda a Administração fazendária, não é imposta apenas por imperativos lógicos, mas também por exigências de justiça financeira, sem observância das quais os povos caem na confusão plenária.

Também se me afigura que o tratamento das Receitas patrimoniais deverá preceder o de todas as outras, com excepção, talvez, das provenientes da Dívida pública, ou do Crédito público, porque estas constituem antecipações de réditos.

7. Quanto à hierarquização das matérias, receio que o Relatório em apreciação não tenha ponderado a necessária destrição entre essência e acidente. Admito que, a nível financeiro, numa suposta essencialidade se devam situar pontos que possam não respeitar a uma fatal natureza das coisas e dos homens, mas que, pela longa permanência e pelo desconhecimento de causas que imponham uma quebra dessa permanência, importará preservar. É sempre mau mudar só pelo gosto de mudar; e, mais ainda, pelo gosto perverso de destruir. E a gravidade das problemáticas financeiras aconselhará que se evitem saltos inovadores para planos não experimentados. Porquanto, conforme ensinamentos dos sábios das ciências físicas, que os cultores das ciências sociais às vezes esquecem, e sem razão, "natura non facit saltus". Também por isso a formação dos escolares universitários exige que se lhes comuniquem, com particular incidência, as essências, ou supostas essências, das matérias respectivas. Quanto aos acidentes, mutáveis, transitórios, importará sublinhar o seu relevo relativo.

Esta destrição entre o essencial e o acidental tem de conduzir o investigador e, por maioria de razão, o professor, para os dados fornecidos pela História e pelo Direito Comparado. Porquanto aquilo que sempre foi, no passado, e o que continua a ser, em muitas partes, permite estabelecer o pressuposto da sua essencialidade. Mas, pelo que respeita ao Direito Comparado, impoem-se todas as cautelas quanto às inovações legislativas alheias, por não se saber ainda se serão satisfatórias, ou sequer viáveis. Aí, a História oferece melhores condições de segurança. Porque já conhecemos, ou temos possibilidades de conhecer, qual foi o destino, melhor ou pior, das experiências passadas. Sabemos que a "decima scalata" de Florença, precursora dos impostos progressivos, e destinada a arruinar os adversários políticos dos governantes, criou as maiores perturbações. Sabemos que o projecto inicial de dar de arrendamento a particulares a cobrança da "décima militar", num ensaio seiscentista de privatização de serviços públicos, foi rejeitada pelas Cortes reunidas em Lisboa, no ano de 1641, por se terem recordado os sangrentos recontros causados, no reinado de Dom Sebastião, por se ter confiado a empresas privadas a cobrança de alguns impostos. E assim por diante...

Não pretenderei que as cátedras de Finanças se transformem em cursos de História financeira. Mas, conforme foi geralmente reconhecido pelos tratadistas, o sentido de qualquer ramo de saber e as previsões prudentes acerca do respectivo futuro são sempre dados pela apreensão do seu processo histórico. Nem será inútil recordar as razões financeiras que levaram ao alargamento do direito de cidade a todos os habitantes do Império Romano pela Constituição de Caracala de 212. E duvido que se possa compreender, em toda a extensão, os fenómenos financeiros da actualidade sem saber os termos em que tais fenómenos foram analisados pelos cameralistas alemães e milaneses dos séculos XVII e XVIII, ou pelos fisiocratas, que lançaram as bases primárias das avaliações do

rendimento nacional e a primeira teoria de um imposto único, ou ainda pelos pensadores alemães da "aritmética política".

Aliás, os cameralistas, os fisiocratas e até mesmo os homens da "aritmética política" oferecem interesse muito particular para os juristas que analisam os fenómenos financeiros. Porquanto todos eles, mais ou menos, desenvolveram as suas ideias antes das primeiras tentativas de formação de uma ciência económica autónoma e baseada no neutralismo materialista, tendo aproveitado os estudos económico-financeiros anteriores, assentes em preocupações dominantes de ordem jurídica e de ordem moral.

Também as alterações recentes da estrutura dos orçamentos estaduais suscitará curiosidades relativamente a saber qual a essência do conceito de orçamento, a fim de apurar se essa figura financeira se mantém como tal. E ocorrerá indagar se já teriam natureza orçamental os "états de prévision" dos reis de França ou se só a tiveram os orçamentos britânicos elaborados na sequência da "glorious revolution" de 1688.

Os escolares de leis precisam de saber, para a sua formação jurídico-política, que, através das mais diversas épocas e latitudes, as grandes revoluções tiveram sempre causas financeiras, ou que tais causas lhes foram atribuídas. Não será de mais ensinar-lhes, igualmente, que os pequenos países costumam perder a sua independência pelos abusos do recurso ao crédito, sobretudo à dívida externa, porque os credores mais poderosos mostram a tendência para mover reacções políticas e militares quando deixam de ser pagos, ou disso receiam. Daí contar-se que um ministro da Fazenda negava sistematicamente os reforços de verbas pedidos pelo ministro da Guerra, usando para tal do argumento de que o inimigo havia de entrar pela porta da Junta do Crédito Público. Convirá recordar, a propósito, que as maiores dificuldades experimentadas pelo regime soviético, no decurso da primeira década após a sua implantação, resultaram da acção desenvolvida pelos credores externos lesados nos seus interesses pelo repúdio da dívida imperial.

Todos estes elementos, que, exemplificativamente, estou lembrando, respeitam à essência das coisas financeiras. Porque derivam de permanências psicológicas dos homens. E bem precisarão os escolares de leis de tê-las presentes, de preferência às controvérsias doutrinárias e às dúvidas ocasionais suscitadas nos Parlamentos, ou a nível da União Europeia.

8. Registei, através da leitura do Relatório do Senhor Doutor Paz Ferreira, algumas omissões que reputo de certa gravidade.

Assim, relativamente ao Orçamento, estranhei a falta de qualquer referência às teorias dos orçamentos cíclicos, ou conjunturais, se se partir do pressuposto de que os ciclos económicos desapareceram, por força do intervencionismo estadual. Não deixarei de sublinhar o nível doutrinal e a boa fundamentação das refe-

ridas teorias, anteriores a KEYNES mas perfeitamente ajustadas ao keynesianismo, que só foram esquecidas, a nível pragmático, pelas instabilidades governativas. Também não encontrei no Relatório referências à separação dos conceitos de Orçamento e de Conta, sobre a qual, não obstante a sua simplicidade, tenho deparado com frequentes confusões, mesmo a nível de responsabilidade formal. Igualmente me parece do maior interesse, na preparação dos alunos de Finanças Públicas, o esboço de uma teoria do Balanço do Estado, que talvez facilite o entendimento da gravidade de algumas situações actuais, resultantes do sacrifício de bens capitais em benefício de aparentes fluxos de rendimentos.

Quanto às receitas tributárias, foram omitidas no Relatório as alfandegárias. Como se tal já não existisse de todo, ou nunca tivesse existido. Aceito que a estrutura da relação juridico-aduaneira tenha melhor assento em cursos de Direito Fiscal, mas a problemática económico-financeira dos impostos alfandegários tem o lugar próprio, e indispensável, nos quadros das cátedras de Finanças. Também aí cumprirá dar o maior relevo aos efeitos económicos da pressão tributária, em geral, com particular incidência sobre o fenómeno da repercussão fiscal, que sempre importará conhecer, quer quando se pretende aproveitá-lo quer quando se quer evitá-lo. Outras omissões, a nível das receitas tributárias, respeitam à teoria dos monopólios fiscais e às teses propostas sobre impostos únicos, sendo certo que, pelo menos, a do imposto único sobre a energia não poderá ser tida por anacrónica, ainda que não seja aceite. Também notei a falta de uma tomada de posição quanto à progressividade fiscal, não podendo deixar de observar que as novas tendências se prestam, por vezes, a colocar a dita progressividade ao nível do "fiscalismo" de LEROY-BEAULIEU, que, segundo este grande mestre do liberalismo decadente, só encontraria justificação admissível nas finanças pré-socializantes. Algumas passagens do Relatório respeitantes às evasões fiscais chamaram-me também a atenção para a ausência de elementos acerca dos efeitos de sistemas tributários assentes no pressuposto, mais ou menos mitológico, ainda que generalizado, da incidência sobre matérias colectáveis ditas reais, ou efectivas.

Relativamente à dívida pública, registei que não se distinguem no Relatório as suas diversas espécies, nem quando corresponde a operações financeiras propriamente, ou a operações de tesouraria. Também não se me afigurou que sob a rubrica de "a gestão da dívida pública" (Parte II, Cap. III, n. 11) se possa abranger as operações de conversão das dívidas, para não falar já do seu repúdio.

Anotei igualmente que num programa de Finanças Públicas se não incluíssem alguns elementos sobre as ligações da dívida pública ao valor da moeda e aos fenómenos inflacionistas, sendo certo também que a inflação tem sido frequentemente apontada como um imposto invisível, inseparável das finanças de guerra, que também não mereceram ao Senhor Doutor Paz Ferreira a menor alusão.

9. Não deixei de reflectir sobre a hipótese de algumas faltas do Relatório assentarem na convicção de que o dito Estado neo-liberal constitui uma meta definitiva, uma solução irreversível. Assim se explicará que nesse Relatório se não contenham quaisquer dados acerca das finanças socialistas. Como se não existissem, nunca tivessem existido e não pudessem vir a existir. Talvez isso explique também que, não obstante o seu pendor para a doutrina italiana, o Senhor Doutor Paz Ferreira se tenha esquecido das valiosas contribuições do marxista ACHILLE LORIA para a ciência financeira.

Ora, sem fazer política, nem marcar preferências políticas, porque isso não lhes cabe, os cultores da ciência das finanças, sobretudo quando professores, têm por missão procurar ajustar a já referida essência das instituições financeiras aos acidentes das mais diversas soluções políticas. Sobretudo daquelas que já foram experimentadas e poderão vir a sê-lo de novo. Não ficará mal, pois, no programa de um curso de Finanças, que se dê algum lugar às particularidades, aos acidentes, das finanças socialistas, assim como às dos "antigos regimes", com os quais os estudiosos dos fenómenos financeiros temos muito que aprender. Sobretudo no plano da legitimidade da despesa pública e da justa causa do imposto. Eram, no passado, matérias obrigatórias para os tradistas da "Respublica". Desde SÃO TOMÁS a FRANCISCO SUÁREZ, mas sem esquecer os italianos PETRARCA, GUICCIARDINI, MAQUIAVEL e AGOSTINHO CAPUTO. Estas questões de legitimidade da despesa pública e do imposto andaram obnubiladas com as guerras de religião. Mas foram retomadas, designadamente pela doutrina italiana, logo no século XVIII, com NERI, BROGGIA, BECCARIA, TEDESCHI, VERRI e MILIZIA. E, já no século XIX, com GIUSEPPE PECCHIO e UGO MAZZOLA, entre outros. Mais recentemente, e também na Itália, como noutros países, as preocupações de fundamentação das figuras financeiras foram retomadas por autores como FRANCESCO FERRARA, através das suas lições de Economia, pelo Reitor de Roma UGO PAPI, pelo bem conhecido filósofo do Direito GIORGIO DEL VECCHIO, que também leccionou Economia, por muitos outros, e em diversas partes. Citei apenas estes por saber do interesse do Senhor Doutor Paz Ferreira pela doutrina italiana. Mas não estou esquecido das contribuições, a esse nível, de pensadores como VON IUSTI e SONNENFELS, notável judeu, filho de um rabino de Berlim, que, acolhido na Corte de Viena, ascendeu à alta nobreza do Império.

Todos esses autores, e muitos mais, ao reflectirem sobre os fundamentos do fenómeno financeiro, procuraram apreender os seus aspectos essenciais e focaram, muito especialmente, questões de legitimidade, de justiça, sem deixarem de admitir que aqueles mesmos aspectos essenciais se ajustassem a múltiplos acidentes, alguns ditados, forçosamente, por opções políticas, acerca das quais o cientista não é chamado a formular juízos de valor. Assim, lendo esses autores, ficamos melhor habilitados para estudar, com objectividade científica, e sem

nos embrenharmos em incidentes de pormenor, as implicações financeiras das opções políticas. É isso que falta no esquema do Relatório agora em causa, apenas ajustado ao tal Estado neo-liberal, tido por meta definitiva.

Mas se o Senhor Professor Paz Ferreira procurou traçar um programa de Finanças Públicas circunscrito ao dito Estado neo-liberal, cumpriria ter tentado plenamente o respectivo enquadramento lógico.

Os especialistas de Finanças Públicas não têm, como tais, de rejeitar as socializações, como não têm de rejeitar as privatizações. Talvez possam, tão-somente, sem transcenderem a sua esfera, manifestar receios quanto a mutações muito bruscas em tais matérias. Aceitemos, pois, o processo de privatização do tal Estado neo-liberal. Mas o que os especialistas de Finanças, como tais, sem abuso de funções e competências, terão dificuldade em entender é que o Estado dito neo-liberal, ou qualquer outro, sob rótulo diverso, ao mesmo tempo que privatiza, libertando-se de ónus e responsabilidades, mantenha os mesmos níveis de tributação, ou ainda os faça crescer. Porquanto tal postura já ofenderá o princípio de justiça, de equilíbrio, de igualdade de prestações globais, de "do ut des". Também os especialistas de Finanças Públicas, nessa sua qualidade, não terão que formular objecções à transferência de serviços da órbita estadual para o domínio privado, desde que o equilíbrio económico das empresas privatizadas não seja assegurado através de subsídios estaduais que agravem o peso dos impostos, ou o da dívida pública. Sobretudo, os especialistas de Finanças Públicas terão legitimidade para condenar as desorçamentações que tornem impossível, ou dificultem, a fiscalização, o controlo, do emprego de dinheiros que, pela força da autoridade do Estado, sejam desviados dos circuitos privados.

E nem sei bem como os pressupostos do referido Estado neo-liberal permitirão a continuidade de intervenções de natureza financeira em ordem a amplas correcções de momentos conjunturais, ou das próprias estruturas. Quer para efeitos de redistribuições de rendimentos e fortunas quer para fins de defesa ecológica. Aliás, será de ponderar se o intervencionismo e o dirigismo do século XX, que sobretudo usaram de meios financeiros, não encontrariam ainda o seu fundamento em MARX, depois de amputado da sua tese catastrófica.

Realmente, quanto a mim, os homens das Finanças Públicas têm de aceitar todas as soluções políticas com implicações financeiras. Mas cabe-lhes advertir os políticos, as nações e, talvez em especial, os seus alunos, quanto a todos os riscos que se correm quando, pelo comodismo imediato dos hibridismos, as estruturas financeiras se não integram completamente num círculo lógico fechado, que não admita filtrações.

Esperei essa advertência do presente Relatório. E lamento não a ter encontrado, através de tão extensas observações, admissivelmente tocadas por um conformismo fatalista. Talvez pela fatalidade do Estado neo-liberal.

A advertência à qual aludo está relacionada com a actual crise do Estado. Ora a crise do Estado moderno envolve aspectos dos quais as Finanças Públicas poderão alhear-se. Mas essa mesma crise também oferece facetas que se reflectem no cerne mesmo da vida financeira. O Estado moderno, demasiado restrito para certos efeitos, donde as integrações, e muito vasto para outros, donde as descentralizações e autonomias foi forçado a rever a natureza e a extensão das necessidades públicas, que cresceram, no decurso do século XX, em termos que levaram alguns a temer o renascimento do lendário Leviatão e outros a julgar inevitáveis as colectivizações. E não lhes faltaria razão. Mas esse Estado que tudo quis dirigir e programar, no proclamado propósito de enxugar todas as lágrimas e tornar os povos felizes, revelou-se extremamente vulnerável, comprometendo a sua própria sobrevivência. Conforme a "rana rupta" da fábula. À medida que alargava a esfera de acção para campos sempre reservados às actividades privadas, o Estado mostrou-se impotente para assegurar o funcionamento de serviços que sempre lhe tinham sido reservados, em exclusivo, tornando-se difícil até conceber que a outras entidades fossem confiados. O Estado gigantesco negligenciou, muitas vezes. a guarda das fronteiras, conformou-se com a ineficiência policial, renunciou a assegurar os níveis habituais de tranquilidade pública e — talvez mais grave ainda — claudicou ostensivamente no cumprimento da missão de declarar o que é de Direito. Em consequência, os particulares viram as suas despesas gerais agravadas pelas verbas destinadas a empresas privadas de segurança, às quais o próprio Estado acabou por recorrer, não parecendo confiar nas suas organizações policiais. A esse agravamento acresceram os encargos de pagamento dos chamados "impostos revolucionários". E a morosidade dos tribunais, para não falar agora de outras razões, alastrou o uso de confiar a árbitros a decisão dos contenciosos. Ora semelhante situação não consente o silêncio dos cultores da ciência financeira.

Não se excluirá que a concepção dita neo-liberal do Estado leve a concentrar-se sobre as suas funções essenciais e tradicionais, embora largando de mão outras, para que não estaria vocacionado e que lhe vieram, em grande parte, das tarefas antes reservadas às instituições eclesiásticas. Mas, confinada a estrutura estadual às funções tradicionais mínimas, como no tempo em que em que os impostos não absorviam mais de 10% dos rendimentos privados (donde a designação popular de "décimas" em relação aos impostos), põe-se às Finanças Públicas a questão de saber se esse Estado rejuvenescido, ou reprimado, e muito reduzido, pelo que respeita à sua esfera de acção, não terá também, por imperativo de justiça, de restringir a parte do rendimento nacional que tem absorvido. Porquanto, de outro modo, o Estado neo-liberal ficaria destinado a criar, e a alimentar, à sua volta, ou no seu âmbito, uma vasta e ociosa clientela, sustentada por réditos alheios, sem função social. Ora tal seria inadmissível à luz de critérios de justiça e de equilíbrio económico.

10. Outra observação global, não de pormenor, respeita à aparente indiferença do programa em causa relativamente ao rendimento nacional. Bem sei que os entusiasmos da década de 50 em relação às avaliações do rendimento nacional, como em relação ao planeamento meramente indicativo, já passaram. Porque os respectivos apuramentos deixaram de facilitar o culto de um crescimento económico indefinido, na base do qual se terá pretendido instituir um credo universal, globalista, a aproximar todos os povos. Mas não vejo meio de votar impostos conscientemente, nem de contrair empréstimos públicos, senão na base das potencialidades oferecidas pelo rendimento nacional. Por isso se me afigura que alguma relação se havia de tentar estabelecer no Relatório entre as soluções financeiras e aquele rendimento, que constitui, afinal, a matéria colectável sobre a qual incide, globalmente, a tributação.

11. Mantenho consciência de que as circunstâncias da docência obrigam a deixar de ministrar muitas matérias. Mas essas circunstâncias não hão-de pesar na elaboração de um programa de estudo e de exposição, que não pecará por ambicioso e completo, ainda que se saiba ser fatal a frustração de muitas das ambições nele reflectidas. De resto, o que se acha, fundamentalmente, em causa é uma mais adequada selecção e hierarquização das matérias a ministrar. E julgo que o autor do Relatório presente se espraçou por áreas de discutível essencialidade e de escasso interesse para a formação dos alunos. Entre essas áreas conta-se a da decisão financeira, do "public choice", que, quanto a mim, mereceria apenas uma leve referência. Bem sei que está na moda. Mas não vejo, em toda a teoria da decisão financeira, elementos com particular relevo para estudantes incipientes que eles não tenham podido colher já das teorias do comportamento económico, sem esquecer a de VON NEUMANN e MORGENTHAU, presumivelmente melhor ajustada a algumas decisões financeiras do que à maior parte dos comportamentos económicos em geral. E nem excluo que os aspectos fundamentais de uma teoria das decisões económicas se ache já no ensaio clássico de LINDAHL, escrito em alemão mas publicado ainda em Lund, em 1919, na qual ao imposto é atribuída a categoria de preço, fixado no mercado. A ideia foi amplamente recebida por MUSGRAVE. E já se achava em VITTI DE MARCO.

As teorias da decisão financeira, de resto, tendem a situar-se em plano muito escorregadio, susceptível de separá-las dos quadros científicos. Porquanto, quer se queira quer não, as decisões ditas colectivas acabam por ser decisões individuais, subjectivas, tomadas por sujeitos dominantes, que actuam por detrás de massas anónimas. E quer por via do subjectivismo quer da psicologia das massas, caímos na irracionalidade dessas mesmas decisões, conforme demonstrou GÜNTER SCHMOLDERS, no seu ensaio, já clássico, sobre a irracionalidade das decisões financeiras ("Das Irrationale in der öffentlichen Finanz-

wirtschaft", Colónia, 1959). Ora não há ciência do irracional, nem do individual. As decisões financeiras são também decisões políticas. Tanto bastará para se concluir pela extrema dificuldade, ou pela impossibilidade, do seu tratamento científico.

A não ser no pressuposto, irreal, de que os políticos sejam determinados, inteiramente, por fins de pura racionalidade.

Não querereria discutir a atracção exercida em todo o Relatório em apreciação por MUSGRAVE, cujos talentos de economista e de financeiro são bem conhecidos. Mas não deixarei de pôr a questão de saber se a posição desse autor e a sua polémica doutrinária com BUCHANAN não teriam lugar mais adequado em pesquisas sugeridas a bons alunos dos cursos de Mestrado.

Também, designadamente, algumas das rubricas respeitantes aos impostos poderiam ser confiadas a cursos de Direito Fiscal.

Assim, as omissões assinaladas resultam de opções do autor do Relatório e da sua hierarquização de matérias. E são essas opções, e é essa hierarquização, que se me afiguram objectáveis.

Uma observação mais ainda se me impõe acerca dos métodos de ensino. Concordando, em termos gerais, com as considerações a esse respeito produzidas no Relatório em análise, não deixarei de assinalar., de harmonia com o que já precede, que à Universidade cabe, antes de mais, transmitir cultura e dar formação. Os conhecimentos de ordem prática, ou como tais supostos, sem prejuízo da medida em que contribuam para facilitar, e aligeirar, a assimilação cultural, podem, quase sempre, sem dificuldades de maior para quem tenha obtido uma formação de base, ser colhidos em meios diversos. E digo isto sob o peso dos remorsos que, às vezes, sinto pelas numerosas leis fiscais que referi nas lições, quase todas revogadas antes dos meus alunos terem findado os seus cursos, e das quais já ninguém guarda memória.

12. Ao terminar a minha arguição, sou tentado a perguntar-lhe, á laia de síntese de quanto já disse, se a dita ciência das Finanças não sobreviverá apenas por força da inércia e do anacronismo. Porquanto essa mesma ciência se formou à sombra do princípio da votação do imposto, melhor assegurado pela orçamentação de despesas e de receitas. Ora aquele princípio da votação do imposto perdeu o seu significado, dada a substituição do sufrágio censitário pelo sufrágio universal. Porquanto, conforme já observava MEREDITH, em relação à Inglaterra, ao findar a última guerra mundial, as maiorias parlamentares representam massas de eleitores que não pagam impostos, ou que não têm consciência de que os pagam. E as desorçamentações, às quais o Senhor Doutor Paz Ferreira dá, no seu Relatório, o devido relevo, tornaram os orçamentos dos Estados símbolos de escassa, ou nula, expressão, que me trazem ao espírito a imagem do tronco inerte que Júpiter lançou sobre as rãs desavindas, para lhes comunicar a ilusão de que tinham

um rei. Até poderíamos começar a nossa discussão por esta síntese, se porventura, isso for do agrado do Senhor Professor Paz Ferreira, ao qual, muito cordalmente, desejo venha a demonstrar, em termos cabais, que nenhuma das minhas observações é procedente.

Porque é a si, Senhor Doutor Paz Ferreira, que cabe agora fazer prova plena, e acrescida, de todos os seus méritos e talentos.