

LUÍS S. CABRAL DE MONCADA

Assistente da Fac. de Direito de Coimbra e do Dep. de Direito
da Universidade Livre do Porto

PERSPECTIVAS
DO
NOVO DIREITO ORÇAMENTAL
PORTUGUÊS



COIMBRA EDITORA, LIMITADA

1984

Sabido que o plano económico é o mais alto expoente da racionalidade das despesas públicas, conclui-se que o regime legal da fiscalização da execução e das alterações do orçamento terá amiúde por conteúdo e por finalidade garantir o respeito pelo plano económico, assim contribuindo para corporizar a realidade da articulação entre o orçamento e o planeamento.

b) A NOÇÃO DE PLANIFICAÇÃO FINANCEIRA

O conceito de planificação financeira se o tomarmos num sentido lato abrangerá a realidade multifacetada das relações entre o orçamento e o plano, quer se trate de um plano propriamente dito, quer se trate de uma lei de bases gerais do plano cuja lógica se faz passar para o orçamento, quer ainda se trate da simples adopção de um mecanismo especial de avaliação e classificação das despesas orçamentais apto a traduzir a vocação intervencionista do Estado actual.

Assim entendido afigura-se ser este conceito de especial importância no estudo e compreensão das finanças públicas dos nossos dias. Representa ele o ponto máximo da institucionalização da prática das finanças funcionais, ou seja, daquele comportamento financeiro dos poderes públicos que escolhe as medidas e os objectivos da sua acção em vista dos seus efeitos sobre a economia nacional.

A noção de planificação financeira é, deste modo entendida, uma noção muito ampla, compreendendo diversas realidades e diferentes métodos, todos eles contudo aparentados por objectivos comuns.

Em boa verdade poderá dizer-se que sempre houve planificação financeira, não sendo esta uma característica específica das finanças funcionais dos nossos dias. De facto uma das funções essenciais do orçamento é a de exposição do plano financeiro do Governo⁽⁷²⁾, sendo nele que se concreti-

(72) Vide Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, pág. 43.

zam as linhas de força que a Administração pretende imprimir à sua acção. Neste sentido o plano financeiro faz parte de todo o conteúdo orçamental.

Simplesmente o plano financeiro de que estamos tratando é um plano qualificado por certas características especiais que consubstanciam a sua racionalidade. Não é um simples documento expositivo sob forma de conta; é muito mais do que isso por tratar-se de um documento prospectivo e estratégico ou seja, virado para a acção e permeável a opções racionalizadas de política económica em prol de objectivos globais e a prazo médio ou longo. É isso que interessa consagrar e preservar através de um sistema de relações directas ou não com o planeamento económico, da elaboração obrigatória de um orçamento económico ou de uma especial metodologia de classificação das despesas orçamentais, consoante os vários casos analisados.

II — Consequências mais importantes

a) A concepção geral da actividade financeira da Constituição

A subordinação do orçamento ao planeamento reflecte-se na própria concepção geral de actividade financeira que a ordem jurídica portuguesa consagra. De facto a Constituição tem do orçamento uma concepção que faz dele um instrumento privilegiado de actuação das directivas gerais do planeamento macro-económico. É esta a concepção constitucional do orçamento⁽⁷³⁾.

O orçamento surge-nos como a consequência contabilizada das opções gerais de política económica que o planeamento consagrou, como o impõe a sua subordinação ao planeamento. Segue-se daí que a actividade financeira vai exercer efeitos directos sobre a economia nacional, deixando

⁽⁷³⁾ No mesmo sentido, para o direito italiano, Andrea Amatucci, *Funzione e Disciplina del Bilancio dello Stato*, págs. 85 e segs.

de se reduzir a uma posição de neutralidade. Estamos no domínio das finanças funcionais⁽⁷⁴⁾.

Na verdade o orçamento dos nossos dias faz seus os fins gerais da política económica, modificando através da simples execução das despesas e arrecadação das receitas que prevê e autoriza as condições de funcionamento da actividade económica geral, pois que através dele se altera a relação entre os bens públicos e os privados.

Pode pois concluir-se que as relações entre o orçamento e o planeamento económico são a expressão sintetizada do carácter instrumental do primeiro relativamente ao segundo, verdadeiramente o núcleo da concepção da actividade financeira que a Constituição recebe. Muito embora a subordinação do orçamento ao planeamento tenha sido desvalorizada depois da última revisão constitucional, como já se disse, a concepção constitucional continua a ser aquela. No domínio da ciência das finanças, e como corolário, pode também concluir-se que a noção constitucional da actividade financeira é tributária das concepções funcionalistas das finanças.

β) O carácter material da norma de aprovação do orçamento

Do mesmo passo o novo conteúdo do orçamento é susceptível de reforçar o entendimento da própria noção de lei do orçamento enquanto lei em sentido material. A articulação do orçamento com o planeamento económico vem dar um novo alento à sua colocação no âmbito material da lei, clarificando a qualificação jurídica da lei do orçamento.

Não é nossa intenção nem caberia nos limites deste estudo fazer a exposição e a crítica das concepções do orça-

⁽⁷⁴⁾ Sobre a noção de finanças funcionais *vide*, por todos, Teixeira Ribeiro, *Lições* *cit.*, págs. 24 e segs. No sentido do texto Pierre Lalmière, *ob. cit.*, págs. 54 e segs. Note-se que as finanças funcionais não pressupõem como condição necessária a subordinação do orçamento ao planeamento. São um fenómeno muito anterior.

mento como lei meramente formal e como lei de autorização, extraindo delas as consequências mais relevantes para a questão aqui abordada.

Limitar-nos-emos a dizer que perante a teoria jurídica da lei a norma de aprovação do orçamento começou por ser encarada como uma lei meramente formal, ou seja, como um acto político do Governo de composição de interesses públicos financeiros completamente alheios ao âmbito material da lei mas que, não obstante, o Parlamento aprova sob a forma de lei de modo a corporizar o seu controlo político global sobre as contas do Governo. A intervenção parlamentar revestia a mera forma de um acto de aprovação política, logo, de um acto que só formalmente seria lei.

Uma variante deste entendimento faz da lei do orçamento uma simples lei de aprovação (ou de autorização) ou seja, um acto parlamentar de aprovação de um acto cuja origem e fundamento são estranhos à intervenção parlamentar, simples pressuposto da posterior actividade financeira do Executivo, consistindo no caso que nos interessa nas leis ordinárias avulsas que criaram as despesas previstas no orçamento. Através do orçamento os parlamentares nada criam de novo; limitam-se a autorizar a realização das despesas já previamente criadas por outras leis e a cobrança das receitas para tanto necessárias. Trata-se de um acto que só formalmente é lei e que se justifica igualmente do ponto de vista do controlo político das contas do Governo.

No primeiro caso a lei do orçamento é uma lei em sentido meramente formal porque as matérias sobre que versa são alheias ao domínio material da lei, enquanto que no segundo caso o é porque através dela os parlamentares não criam direito nada acrescentando à ordem jurídica, exercendo simplesmente uma função de controlo e disciplina do Executivo.

Ora esta visão das coisas fica muito aquém da realidade orçamental dos nossos dias. A aprovação parlamentar da lei do orçamento representa sempre a adesão a um acto de direcção política fundamental, em que o Parlamento se vê

associado à tarefa de corporizar, aprovando o orçamento, um «impulso» político autónomo, assumindo ou não as opções políticas do Governo⁽⁷⁵⁾, ao mais alto nível de decisão dos órgãos do Estado e revestindo enquanto tal o conteúdo verdadeiramente substancial de uma lei⁽⁷⁶⁾ (77).

Ora é a articulação com o planeamento do orçamento dos nossos dias que vem reforçar o seu diagnóstico como acto de direcção política fundamental, incidindo sobre os valores essenciais da comunidade a que se destina. A articulação com o planeamento clarifica o conteúdo do orçamento apreciado nesta perspectiva, pois que põe em destaque, traz aos nossos olhos, a importância fundamental das matérias sobre que versa.

A importância essencial das matérias de que trata o orçamento do ponto de vista da conformação dos valores da comunidade faz dele um documento de especial dignidade jurídica que explica a sua pertinência ao domínio material da lei.

A noção material da lei cobre assim todo o âmbito da regulamentação dos valores essenciais da comunidade⁽⁷⁸⁾ dentro do qual assume largo significado o orçamento.

⁽⁷⁵⁾ Vide J. J. Gomes Canotilho, *A Lei do Orçamento na teoria da Lei*, págs. 34 e 35.

⁽⁷⁶⁾ Defendendo entre nós esta posição, A. Rodrigues Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, 1976, pág. 343, e J. M. Cardoso da Costa, *Sobre as Autorizações Legislativas da Lei do Orçamento*, págs. 11 e segs.

⁽⁷⁷⁾ Noutra perspectiva afirmando o carácter de lei formal só para as leis de aprovação do orçamento sujeitas a restrições no tocante à iniciativa legislativa, que não para as outras, estas leis materiais pois que criadoras de direito novo, Salvatore Scoca, *Leggi di Bilancio e Leggi Finanziarie nell'articolo 81 della Cost.*, in «Studi in mem. di Guido Zanobini», vol. 3, pág. 653. Contra Karl H. Friauf, *Der Staatshaushaltsplan*, in «Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung», pág. 277.

⁽⁷⁸⁾ Neste sentido, vide E. Böckenförde, *Gezetz und Gesetzgebende Gewalt*, págs. 378 e segs., e H. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD*, págs. 205 e segs.

Do mesmo passo é o carácter de directiva política fundamental da lei do orçamento, e que a sua articulação com o planeamento reforça, que atribui significado à reserva parlamentar da competência para a sua aprovação⁽⁷⁹⁾ pois que a favor do Parlamento «pesa uma tradição de confiança baseada na transparência dos seus métodos de trabalho e na crítica da oposição»⁽⁸⁰⁾. É por o acto de aprovação ser um acto de direcção política fundamental que ele é atribuído à competência reservada do Parlamento, o qual se vê assim associado à função de direcção política. A reserva parlamentar deve hoje em dia explicar-se não do estrito ponto de vista da protecção dos direitos subjectivos mas também e sobretudo do ponto de vista da participação na direcção estadual⁽⁸¹⁾ nas matérias mais relevantes segundo as particulares concepções axiológicas de cada sociedade.

⁽⁷⁹⁾ Vide, neste sentido, J. M. Cardoso da Costa, *ob. cit.*, nota 22.

⁽⁸⁰⁾ Na expressão de Rogério Ehrhardt Soares, *Princípio da Legalidade e Administração Constitutiva*, in «Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra», 1981, pág. 182.

⁽⁸¹⁾ *Hoc sensu* J. J. Gomes Canotilho, *ob. cit.*, por último, págs. 34 e 35.

4. O EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL NA PERSPECTIVA DA SUBORDINAÇÃO AO PLANEAMENTO

a) COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

A opção por um dos vários critérios do equilíbrio orçamental tem por conteúdo útil a discriminação a favor de certas despesas orçamentais, garantindo a sua cobertura pelo recurso ao crédito sem que por esse facto se incorra em défice (1).

Os critérios mais modernos privilegiam deste modo, como é sabido, as despesas de capital ou as despesas extraordinárias, cuja realização fica assim assegurada. O orçamento passa a dar testemunho de uma estratégia económica, justamente aquela que privilegia a execução de despesas em capital fixo.

Sucedem que a partir do momento em que se exige a subordinação do orçamento ao planeamento económico e para que ela tenha algum sentido útil é necessário garantir a exequibilidade através do orçamento das despesas que o planeamento à escala global aconselha como primaciais e que o orçamento agora reproduz. Estas despesas passam a ser como que privilegiadas na sua execução. Significa isto que, do ponto de vista que agora nos interessa, a estratégia orçamental se vai traduzir na discriminação a favor da realização daquelas despesas orçamentais mais aptas a honrar os novos propósitos planificados dos Poderes Públicos. Ao discriminar daquela maneira, de modo a assegurar o financiamento das despesas do planeamento, o orçamento exige uma tomada de posição na questão do equilíbrio orçamental.

(1) Vide, Teixeira Ribeiro, *Lições cits.*, pág. 81.

Ao mesmo tempo, e de outro ponto de vista, deve notar-se que a distinção entre as despesas correntes e de capital e entre as despesas ordinárias e extraordinárias, efectivas e não efectivas, que é o ponto de partida dos vários critérios de equilíbrio orçamental, não se encaixa nas despesas do planeamento económico. Estas são como que imunes, como já se viu, àquelas distinções, de modo que pretender aplicá-las ao planeamento económico equivaleria a deixar sempre de fora algumas das despesas do planeamento, impedindo a sua execução.

Tudo contribui, em suma, para concluir que a «funcionalização» do orçamento aos objectivos planificados dos Poderes Públicos só é compatível com critérios de equilíbrio orçamental que tornem exequíveis os objectivos do planeamento, garantindo a plenitude dos seus efeitos sobre o consumo, a poupança e o investimento globais.

Interessa sobretudo para esta nova concepção do equilíbrio orçamental garantir o financiamento das despesas estratégicas do planeamento económico que o orçamento incorpora, sem correr o risco do défice orçamental, sejam elas de capital ou correntes, ordinárias, efectivas ou não.

Tomando como paradigma o critério do equilíbrio material do orçamento corrente que a nova lei de enquadramento consagra no n.º 2 do artigo 4.º⁽²⁾, é-se levado a concluir que não basta nesta nova perspectiva que o equilíbrio adoptado deixe inalterado o nível global do aforro por fazer corresponder às despesas correntes as receitas da mesma natureza, compensando a diminuição do consumo privado com o aumento do consumo público⁽³⁾, ou seja, não basta garantir o equilíbrio do orçamento corrente. É preciso sobretudo que as despesas do planeamento em bens públicos de capital e mesmo as correntes possam ser facilmente financiadas

(2) Muito embora com os condicionalismos do n.º 3 do mesmo artigo que desaconselha a criação de moeda para financiar o défice orçamental.

(3) Para uma exposição deste critério, vide Teixeira Ribeiro, *Lições cits.*, pág. 79.

através do recurso ao crédito, de modo a que se possa retirar da execução das despesas do planeamento toda a utilidade e todos os efeitos estratégicos à escala global do seu conteúdo. Só deste modo se conseguirá aformosear as expectativas do empresário privado, aumentando, do seu ponto de vista, a eficiência marginal do capital, dando-lhe incentivo para investir conforme a nova estratégia do planeamento, sabido como é que o investimento não está na razão proporcional do aforro privado. Logra-se assim uma política económica eficaz no combate às conjunturas recessivas fazendo do orçamento um instrumento financeiro de estabilização.

b) O EQUILÍBRIO ECONÓMICO

É todo aquele panorama de preocupações a que não pode ser alheio o actual orçamento, a querer manter-se fiel às directivas do planeamento.

A subordinação do orçamento ao planeamento económico transformou o orçamento dos nossos dias num documento financeiro onde se contabiliza a regulamentação económica das necessidades gerais. O orçamento fica claramente transformado no documento onde se estimam as atitudes mais oportunas das autoridades públicas em ordem ao uso o mais racionalizado possível dos meios disponíveis em prol da satisfação dos objectivos dilatados que se propõem hoje em dia os poderes públicos.

Isto significa que o equilíbrio adoptado já não é um puro equilíbrio financeiro, mas também um equilíbrio económico, baseado em considerandos de ordem macro-económica e não meramente financeiros. O seu resultado não se mede só pela não diminuição do património do Estado no fim de cada período financeiro nem tão-pouco pela manutenção do nível global do aforro, mas também e sobretudo pelo relançamento e estabilização globais da economia, em conformidade com as medidas que o planeamento indicou.