

CRISE E SUSTENTABILIDADE DO ESTADO FISCAL* *CRISIS AND SUSTAINABILITY OF THE FISCAL STATE*

José Casalta Nabais**

RESUMO: A crise do estado fiscal não surpreende nesta segunda década do século XXI. O século XX consolidou a forma de estado fiscal social. Neste artigo, entraremos na problemática da crise do estado fiscal, em que, após darmos conta do advento do que é designado por estado pós-moderno, faremos referência à ruptura das tradicionais fronteiras do direito dos impostos e, bem assim, à sustentabilidade fiscal do estado, a qual, estando no centro da aludida crise, carece de ser compreendida à luz da diferença dessa sustentabilidade no século XX e no século XXI, a implicar reformar a sociedade antes da reforma do estado e a ter em devida conta a limitação do endividamento público, de um lado, e o ajustamento das políticas públicas, de outro.

Palavras-chave: Direito; tributos; crise; sustentabilidade; estado fiscal.

ABSTRACT: The fiscal crisis is not surprising in this second decade of the twenty-first century. The twentieth century consolidated the form of social fiscal state. In this article, we will enter into the problem of the crisis of the fiscal state, in which, after accounting for the advent of what is called the postmodern state, we will refer to the rupture of the traditional frontiers of tax law as well as to the fiscal sustainability of the state, which, being at the center of the aforementioned crisis, needs to be understood in the light of the difference of this sustainability in the twentieth and twenty-first centuries, to imply reforming society before the reform of the state and taking due account of the limitation of indebtedness on the one hand, and the adjustment of public policies on the other.

Keywords: Law; taxes; crisis; sustainability; fiscal state.

1. INTRODUÇÃO

Falar da crise do estado fiscal não surpreende nesta segunda década do século XXI.¹ O que requer algumas reflexões sobre esse tipo de estado, tendo em conta como este se consolidou durante o século XX na forma de estado fiscal social. Depois, entraremos na problemática da crise do estado fiscal, em que, após darmos conta do advento do que é designado por estado pós-moderno, faremos referência à ruptura das tradicionais fronteiras do

* Texto publicado na *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, ano XI, 2014, e recolhido em *Por um Estado Fiscal Suportável – Estudos de Direito Fiscal*, vol. IV, Almedina, Coimbra, 2015, p. 103-133.

** Professor na Universidade de Coimbra.

¹ Estamos cientes que o título deste estudo repete o utilizado em 1918 por Joseph Schumpeter, «Das Krise des Steuerstaat», que podemos colher na sua republicação em *Aufsätze zur Soziologie*, 1953, p. 1 e ss.

direito dos impostos e, bem assim, à sustentabilidade fiscal do estado, a qual, estando no centro da aludida crise, carece de ser compreendida à luz da diferença dessa sustentabilidade no século XX e no século XXI, a implicar reformar a sociedade antes da reforma do estado e a ter em devida conta a limitação do endividamento público, de um lado, e o ajustamento das políticas públicas, de outro.

2. O ESTADO FISCAL

Não constitui novidade afirmar que a quase totalidade dos estados actuais se apresentam, do ponto de vista do seu financiamento, como estados fiscais.² O que significa um estado financiado fundamentalmente com base na figura dos tributos unilaterais ou impostos, e não com base em outros tributos ou outro tipo de receitas, acabando, deste modo, estes por terem um carácter marginal. Uma ideia que, tendo importantes implicações traduzidas na rejeição de um estado patrimonial ou empresarial e na falsa alternativa que representaria um estado financiado por tributos bilaterais ou taxas, requer ter presente a sua evolução ao longo do século XX para um estado fiscal social, bem como dar conta dos problemas que presentemente enfrenta.

2.1 SENTIDO DA IDEIA DE ESTADO FISCAL

Desde logo, a ideia de estado fiscal exclui tanto o *estado patrimonial*, que constituiu a forma característica de financiamento do estado na Idade Média, assente nos rendimentos proporcionados pelos bens (sobretudo imóveis) do Monarca ou da Coroa, como o *estado empresarial* que, tendo tido alguma expressão no estado iluminista, se concretizou sobretudo nos estados socialistas do século XX. Pois bem, em qualquer desses dois tipos de estado, o seu suporte financeiro não assentava, ao menos a título principal, na figura nos impostos ou tributos.

Diversamente, no estado fiscal são os impostos que constituem o seu suporte financeiro. O que se tem expressão eloquente na célebre afirmação do juiz do *Supreme Court* norte-americano *Olivier Wendell Holmes*: «os impostos são o que pagamos por uma sociedade civilizada».³ Pelo que os impostos são um preço: o preço que todos, enquanto integrantes de

² Sobre a ideia de estado fiscal, v. o nosso livro *O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 191 e ss.

³ Afirmação essa feita em 1904. Para uma visão do que têm sido os impostos ao longo da história, v. a obra de Charles Adams, *For Good and Evil. The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, 2ª ed., Madison Books, Lanham, New York, Oxford, 1999.

uma dada comunidade organizada em estado, pagamos por termos a sociedade que temos. Ou seja, por dispormos de uma sociedade assente na ideia de liberdade, a qual, ao implicar o reconhecimento, respeito e garantia de um conjunto amplo de direitos (em que se incluem os direitos sociais), acaba por assegurar um mínimo de igual liberdade a todos, ou, por outras palavras, uma base mínima de solidariedade.⁴ Daí que não possa ser um preço qualquer, mormente um preço de montante muito elevado, pois, a ser assim, não se compreende como possa ser preservada a liberdade que um tal preço visa servir. Nem pode ser um preço que se pretenda equivalente ao preço dos serviços públicos de que cada contribuinte usufrui. Pois, nessa hipótese, ficaria arredada a ideia de solidariedade que está na base de um tal estado, porquanto, embora todos beneficiem dos serviços públicos, apenas contribuem para o seu financiamento os que revelem correspondente capacidade contributiva.

Mas a exclusão de um estado patrimonial ou de um estado empresarial, não impõe como única solução a instituição de um estado fiscal, um estado financiado exclusiva ou predominantemente por impostos. Pois, podemos perguntar se não é possível conceber um estado que seja financiado predominantemente através de tributos bilaterais, isto é, através da figura das taxas. Um estado no qual, em vez de serem todos os cidadãos a pagar e suportar o conjunto dos serviços públicos, ser cada um a pagar a sua parte, a pagar a parte dos serviços públicos de que beneficia ou cujos custos causa. O que levaria a um estado predominantemente assente na figura das taxas, o qual pode ser designado por *estado taxador*.⁵

Uma ideia que vem entusiasmando alguns autores, não para a aplicar ao conjunto dos tributos e ao conjunto das despesas do estado, mas no respeitante a certos sectores ou segmentos da mais recente actuação do estado, como é o relativo à tutela ou protecção do meio ambiente e, a seu modo, o domínio da actual regulação económica e social implementada no quadro da actual mudança de uma «prestação pública» para uma «provisão pública» através da prestação privada dos serviços públicos, sobretudo os de interesse económico geral. De facto, no chamado domínio da protecção do meio ambiente, há quem defenda que as despesas ambientais podem e devem ser financiadas através de tributos bilaterais, através portanto de eco-taxas, em vez de

⁴ Um preço que, estou certo, muitas das sociedades, que nos antecederam, gostariam de ter pago e algumas das actuais não rejeitariam suportar. Sobre este aspecto, v., por todos, Gabriel Ardant, *Théorie Sociologique de l'Impôt*, vols. I e II, Paris, 1965, e *Histoire de l'Impôt*, vols. I e II, Fayard, Paris, 1972. V. também J. L. SALDANHA SANCHES, *Justiça Fiscal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2010, p. 19 e ss.

⁵ V. nesse sentido, Sérgio Vasques, *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, Almedina, Coimbra, 2008, p. 15 e ss. Uma expressão que assim corresponderá à de *Gebührenstaat* utilizada na Alemanha. Nós, porém, designámo-lo por «estado tributário» - v. o nosso livro *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, cit., p. 199 e ss.

eco-impostos. Por seu lado, em sede do financiamento das múltiplas agências de regulação, que vêm sendo instituídas como autoridades administrativas independentes, procura-se a todo o custo lançar mão de tributos ou contribuições que, ao menos aparentemente, não se configurem como impostos.⁶

Mas, analisando mais especificamente essa problemática, devemos adiantar que, em rigor, nem em sede do financiamento geral do estado, nem em sede do específico financiamento da protecção do meio ambiente ou da regulação económica e social, a figura das taxas está em condições de se apresentar como suporte financeiro principal do estado nos tempos que correm. O que vale igualmente para os municípios, apesar de o seu financiamento ser crescentemente pretexto para a criação de novas taxas e contribuições ou para o agravamento das já existentes, dando assim suporte à constituição de um «estado taxador municipal», ao lado do «estado fiscal municipal».

Assim e em sede geral, uma tal opção encontra-se arredada porque há todo um conjunto de bens, os *bens públicos*, cujos custos não podem ser repartidos pelos utentes, antes têm de ser suportados pelo conjunto dos cidadãos, por todos os contribuintes. Entre esses bens temos, de um lado, um conjunto de bens, correspondentes às funções clássicas do estado, às funções do estado *tout court*, como os bens públicos constituídos pela defesa nacional, pela política externa, pela política económica, pela política financeira, pela segurança e protecção policiais, etc., os quais, porque se trata de bens públicos por natureza, bens insusceptíveis de divisão nos seus custos pelos que deles beneficiam, não podem ser financiados por taxas, antes têm de ser suportados por impostos. Trata-se de *bens públicos por natureza* que não podem ser financiados senão por impostos.

Porém, ao lado desses bens, temos no estado social um conjunto de bens públicos, que embora os seus custos possam ser repartidos pelos correspondentes utentes, como os relativos à saúde, à educação, à habitação, à segurança social, ou seja, os relativos aos direitos sociais, o certo é que, por exigência das próprias constituições, esses direitos devem ser estendidos a todos os cidadãos, mesmo àqueles que não tenham condições de os realizar através do funcionamento do mercado. Todo um conjunto de bens que não constituem bens públicos

⁶ Estamos a referir-nos às taxas de financiamento dessas autoridades independentes que vieram a assumir os tradicionais serviços públicos financiados por receitas fiscais (impostos), muito embora também haja taxas reguladoras de natureza extrafiscal que têm uma função reguladora e não reditícia – v. sobre essas taxas, Suzana Tavares da Silva, *Novas Fronteiras do Estado Fiscal*, Sumários Desenvolvidos de Direito Fiscal I (Mestrado), Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2011/2012, p. 44 e ss.

por natureza, antes se apresentam como *bens públicos por imposição constitucional*. Assim, por força da constituição, os custos com esses bens, relativamente àqueles que os não possam realizá-los pelo mercado, têm que ser suportados por todos os contribuintes.⁷

Mas o que vimos de dizer vale, em larga medida, também no respeitante aos domínios da protecção do meio ambiente e da regulação e supervisão económicas. É certo que, relativamente ao direito ambiental, o princípio estruturante nele vigente, o *princípio do poluidor-pagador*, parece ir claramente no sentido de um estado taxador, uma vez que concretizaria a ideia de cada um suportar, pagar a poluição que produz, financiando-se as correspondentes despesas públicas através de taxas ecológicas em vez de impostos. Mas essa é uma maneira um pouco superficial de ver a realidade, já que a realização desse princípio depara-se com importantes obstáculos relativos à determinação do poluidor ou a exacta imputação dos custos da poluição aos poluidores.⁸

E o mesmo se verifica, a seu modo, em sede dos tributos que suportam o financiamento da actividade de regulação e supervisão económicas, que tem vindo a substituir a intervenção económica. Tributos que terão estado na base da alteração da Constituição Portuguesa, em 1997, mediante a qual esta passou a conhecer em sede das figuras tributárias, ao lado dos impostos e das taxas, também as «demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas». O que veio a pôr em causa a tradicional divisão dicotómica dos tributos que levava a integrar as tradicionais «contribuições especiais» na figura dos impostos ou na figura das taxas consoante a sua estrutura fosse unilateral ou bilateral.

2.2 REFERÊNCIA À EVOLUÇÃO DO ESTADO FISCAL

Mas, sendo o estado fiscal o estado financiado com base na figura dos impostos, vejamos como esse financiamento evoluiu, tendo em conta que um tal suporte financeiro assenta efectivamente na capacidade de pagar por parte dos contribuintes e na competência para cobrar impostos no presente e no futuro por parte do estado. Uma ideia que tem estado presente no pensamento ocidental desde há séculos. O que reclama algumas considerações a tal respeito,

⁷ Cf. o nosso livro *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, ob. cit., p. 210 e ss., e «A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos», *Por uma Liberdade com Responsabilidade - Estudos sobre Direitos e Deveres Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 163 e ss. (186 e ss.).

⁸ V., quanto a este aspecto, o que dizemos no nosso estudo «Da sustentabilidade do Estado fiscal», em José Casalta Nabais / Suzana Tavares da Silva, (Coord.), *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 44 e ss.

referindo-nos, sucessivamente, à sua visão clássica, ao advento do estado social e à entrada no século XXI.

2.2.1 A VISÃO CLÁSSICA

Podemos afirmar que o suporte fiscal do estado esteve efectivamente presente desde a construção das fundações do edifício jurídico fiscal, ou seja, desde o aparecimento dos princípios rectores que integram a chamada constituição fiscal, em que se destacam os princípios que consubstanciam a ideia do autoconsentimento dos impostos e, entre todos eles, o princípio da legalidade fiscal. Pois, como já sublinhámos noutro lugar,⁹ o princípio da legalidade fiscal, concretização desse autoconsentimento, remonta à Idade Média em que teve expressão em numerosos documentos entre os quais se conta a célebre *Magna Carta Libertatum*, em que claramente se afirmou essa ideia depois vertida na célebre máxima *no taxation without representation*.¹⁰ Uma ideia que, esquecida durante os séculos da centralização do poder real, veio a ser recuperada pelas revoluções liberais e concretizada no estado constitucional ou, numa outra versão, no estado de direito. Uma reposição que, todavia, não foi integral e que se reconduz a dois institutos diferentes: um, a votação anual da cobrança dos impostos através da aprovação anual do orçamento pelo parlamento; outro, a exigência de os impostos serem criados e disciplinados nos seus elementos essenciais através de lei parlamentar, como decorre do princípio da legalidade fiscal.

Uma alteração que, durante os primeiros tempos do constitucionalismo e numa certa perspectiva, não significou uma modificação real da ideia medieval de autoconsentimento dos impostos. Pois o parlamento, ao aprovar a lei de cada imposto, de um lado, e o orçamento relativo às receitas, que o mesmo é dizer relativo aos impostos, de outro, no quadro de um sistema fiscal constituído por impostos de repartição, o que, afinal de contas, aprovava era o nível da despesa pública. Uma situação que, em rigor, não se alterou significativamente com o advento de um sistema fiscal assente preferentemente em impostos de quotidade, pelo menos

⁹ V. o nosso estudo «O princípio da legalidade fiscal e os desafios da tributação», *Volume Comemorativo do 75º Aniversário do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, 2003, p. 1068 e ss.

¹⁰ Pois, ao contrário do que por vezes se afirma, a ideia de autoconsentimento dos impostos está longe de se esgotar na máxima *no taxation without representation* ou da democracia representativa concretizada no parlamento. Na verdade, aquela ideia mais não era do que uma expressão, para o específico campo dos impostos, da concepção mais ampla, típica dos sistemas inspirados na *rule of law*, de que os direitos individuais, enquanto direitos naturais reconduzidos fundamentalmente à liberdade e à propriedade (*liberty and property clause*), constituíam um *prius* face ao poder do estado susceptíveis, por isso, apenas de autolimitação por parte do indivíduo - v., nesse sentido, L. Antonini, *Dovere Tributario, Interesse Fiscale e Diritti Costituzionali*, Milano, 1996, p. 34 e ss.

enquanto perdurou o entendimento liberal do estado que o reconduzia a um estado mínimo a implicar finanças públicas ditas neutras assentes numa despesa pública moderada e, portanto, numa carga fiscal baixa. Pelo que o princípio da legalidade fiscal, que durante o estado liberal congregou as exigências que actualmente integram a constituição fiscal, tinha o alcance de controlar a despesa pública, limitando-a ao montante das receitas dos impostos, o que fornecia um efectivo suporte fiscal ao estado.

2.2.2 O ESTADO SOCIAL

Mas todo esse quadro se alterou profundamente com a chegada do estado social. Na verdade, à medida que se foi impondo a ideia de umas finanças públicas funcionais, baseadas em elevada despesa social e numa alta tributação, bem como no recurso amplo ao crédito público, o poder parlamentar prático ou efectivo sobre o conjunto das despesas e, por conseguinte, sobre o suporte financeiro do estado enfraqueceu significativamente.

Assim e em relação às despesas públicas, para além da subtracção ao conhecimento do parlamento de montantes significativos destas, através de variadas e, por vezes, subtis ou imaginativas formas de desorçamentação, não restam dúvidas de que o poder parlamentar é muito diminuto sobre as despesas, já que se limita a aprovar ou a fazer pequenos acertos aos montantes apresentados pelo governo, sem poder efectivo para limitar o recurso ao crédito e, por conseguinte, para controlar realmente os défices públicos. O que, atendendo à rigidez apresentada pelas despesas, afectas em larga medida ao pagamento das remunerações dos servidores públicos e às políticas públicas suporte da realização dos direitos sociais, tem-se revelado, na prática, uma verdadeira impossibilidade.

Deste modo, com o advento do estado social, o controlo das despesas públicas pelo parlamento degradou-se significativamente. De um lado, num quadro de finanças funcionais e de ampla intervenção económica do estado, decorrente das ideias de *John Meynard Keynes*, o recurso ao crédito converteu-se num importante segmento das receitas públicas, ao lado das receitas efectivas constituídas pelos impostos ou, mais em geral, pelos tributos. Um segmento em relação ao qual o controlo dos parlamentos, quando não mesmo dos próprios estados, acabou por nunca ser o que deveria ser, designadamente em termos de salvaguardar a «regra de ouro das finanças públicas», segundo a qual o valor do défice orçamental não deve ser superior ao valor das despesas de investimento aptas a gerar no futuro receitas fiscais suficientes para fazer face aos encargos com os empréstimos contraídos.

Ao que acresce o contínuo aumento da carga fiscal implicada no desenvolvimento e consolidação do estado social nos anos sessenta e setenta do século passado. Daí que a partir dos anos oitenta e noventa se tenha começado a reivindicar nos países mais desenvolvidos, onde o problema dos limites da carga fiscal mais se fazia sentir, um limite a esse aumento da carga fiscal, o qual passou a ser objecto de discussão em dois planos. Num *plano jurídico*, em que se procurava uma solução jurídica, a qual, em geral, resultou na tentativa de introdução nos próprios textos constitucionais de alguns limites à tributação, abrangendo uma diversidade de propostas, tais como a previsão de limites à despesa pública, ao número de servidores públicos, à taxa ou alíquota de certos impostos, com destaque para o imposto sobre o rendimento pessoal, etc. O que teve expressão visível na discussão do *balanced budget ammendment* norte-americano, objecto de rejeição pelo Senado em 2 de Março de 1995.¹¹

E, num *plano político*, em que se pugnou por uma solução política a encontrar na arena democrática do estado, traduzida em os partidos políticos, através dos seus candidatos ao governo, apresentarem programas de redução ou de limitação dos impostos. Foi por este caminho que enveredaram os Estados Unidos da América, com a eleição de *Ronald Reagan*, o Reino Unido, com a eleição de *Margaret Thatcher*, e a Suécia, com a eleição de um governo conservador ao fim de décadas de governos sociais democratas. De facto, todas as forças políticas que ganharam as eleições nesses países apresentaram ao eleitorado programas de redução significativa da carga fiscal. Solução que levou ao esquecimento daquela proposta jurídica que desapareceu da preocupação da doutrina e das propostas de alteração constitucional.

2.2.3 A ENTRADA NO SÉCULO XXI

Todavia, este tipo de resposta deixou de ser solução eficaz no século XXI. Por isso, não admira que assistamos hoje a um revivalismo focado naquelas soluções jurídicas, que foram discutidas nos anos oitenta e noventa do século passado. Com efeito, sob a batuta da Alemanha, que introduziu em 2009 na *Grundgesetz* um limite para o défice orçamental, para valer a partir de 2016,¹² foram adoptados limites aos défices orçamentais e à dívida pública na União Europeia. Pois, através do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança na União

¹¹ V. o nosso livro *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, ob. cit., p. 590 e ss, e Abel L. Costa Fernandes, *A Economia das Finanças Públicas*, Almedina, Coimbra, 2010, p. 524 e ss.

¹² Que será reduzido a 0 a partir do ano 2020. V., para mais detalhe, o artigo 115º da *Grundgesetz*.

Económica e Monetária,¹³ os Estados Membros que o subscreveram,¹⁴ vincularam-se a introduzir na respectiva constituição ou em lei de valor reforçado, de limites muito estritos em sede orçamental, impondo orçamentos equilibrados ou cujo défice estrutural não ultrapasse os 0,5% do PIB e determinando que a dívida pública não exceda os 60% do PIB.

Uma solução em relação à qual temos fundadas dúvidas. Pois não nos podemos esquecer que a disposição alemã referida não é verdadeiramente nova, já que a *ratio constitutionis* de um tal normativo não deixou de estar presente no pensamento constitucional alemão do segundo pós-guerra, na medida em que se entendeu que a *Grungesetz* impunha que o recurso ao crédito fosse apenas para fazer face a despesas de investimento, segundo a regra conhecida por *junctim* recurso ao crédito/investimento. Muito embora essa racionalidade tenha acabado por ser neutralizada, na prática, por disposições legais que impediram a efectiva concretização da vinculação do recurso ao crédito a despesas de investimento.¹⁵

De outro lado, não podemos esquecer o que se passou nos países da União Europeia que integram a União Económica e Monetária, os quais, no quadro das *binding rules* do Pacto de Estabilidade e Crescimento, já se encontravam sujeitos a rigorosos limites no que respeita ao défice público e à dívida pública, não podendo ultrapassar, respectivamente, 3% e 60% do PIB, sob pena de abertura do Procedimento por Défices Excessivos. Pois, embora o cumprimento desses limites tenha sido exigido a pequenos países (caso de Portugal¹⁶), quando chegou a vez da violação dos mesmos pelos grandes países (caso da Alemanha e da França), procedeu-se à flexibilização do Pacto.¹⁷

Para além de que o respeito desses limites numa situação de crise económica e financeira como a actual, se depara com obstáculos de monta. Com efeito, estando os Estados desprovidos dos instrumentos da política monetária, agora monopolizada no BCE e estritamente orientada para a estabilidade dos preços, e fortemente limitados nos instrumentos de política orçamental, têm como única via o aumento das receitas e a diminuição das despesas, vias largamente impraticáveis: a primeira, por a carga fiscal dos países mais afectados pela crise

¹³ De 2 de Março de 2012, que veio a entrar em vigor em 1 de Janeiro de 2013.

¹⁴ Que foram 25 Estados Membros da UE, tendo ficado de fora o Reino Unido e a República Checa.

¹⁵ Regra que, apesar de estabelecida, não obstou a défices orçamentais resultantes do recurso ao crédito muito para além do correspondente ao investimento - v. Christoph Gröpl, «Schwächen des Haushaltsrechts – Wege zu einer nachhaltigen Finanzwirtschaft», *Die Verwaltung*, 2006/2, p. 220 e ss.

¹⁶ O primeiro país a ser objecto do Procedimento dos Défices Excessivos, em 2002.

¹⁷ Através do Regulamentos n° 1055/2005 e n° 1056/2005. Alteração levada a cabo depois de o Pacto ter sido suspenso no ECOFIN de 25 de Novembro de 2003.

estar muito próxima do insustentável e insuportável; a segunda, em virtude de uma parte muito significativa das despesas públicas se revelar de elevada rigidez.

A que acresce a circunstância de a referida «regra de ouro das finanças públicas» ter presentemente por pano de fundo a nova *governance* financeira pública, em que a coexistência permanente da tradicional lógica político-jurídica com a actual lógica técnico-económica ou de gestão acaba por limitar o alcance a constitucionalização de normas financeiras respeitantes a um efectivo equilíbrio orçamental. Pois, para além de a lógica económica ou de gestão contemporânea restringirem significativamente as iniciativas e escolhas políticas ou jurídicas, tais normas não podem deixar de ter uma adequada flexibilidade.

Por conseguinte, apesar das dúvidas que vimos de exprimir, admitimos, todavia, que a consagração constitucional ou em lei de valor reforçado de um limite ao endividamento público possa ter um papel importante enquanto parâmetro supralegal para legitimar a adopção de medidas, a seu modo de natureza excepcional, naquelas situações que podemos designar por «estado de necessidade financeiro» ou «estado de necessidade económico-financeiro». O que possibilitará passar a dispor de uma abertura constitucional ou supralegal expressa para este tipo de estado de necessidade, situado, de algum modo, entre o excepcionalíssimo «estado de necessidade constitucional» e o ordinário ou corrente «estado de necessidade administrativo».¹⁸

3. A CRISE DO ESTADO FISCAL

Entrando, porém, mais especificamente no nosso tema, ou seja, na crise do estado fiscal, vejamos como as tradicionais fronteiras do direito dos impostos estão sendo postas em causa, dando suporte ao redesenhar de novas fronteiras, bem como destacar, num tal quadro, um dos mais prementes problemas que o estado actual enfrenta, o da sua sustentabilidade.

3.1 AS NOVAS FRONTEIRAS DO ESTADO FISCAL

Começemos, então, pelas novas fronteiras do estado fiscal no quadro do que é designado por estado pós-moderno. Antes, porém, uma alusão ao momento em que começou a verificar-se a realidade estadual face à qual faz algum sentido falar em estado pós-moderno, ou seja, quando se iniciou o século XXI, em que a perturbação do estado moderno passou a ser

¹⁸ Regulados em Portugal, respectivamente, no artigo 19º da Constituição e no artigo 3º, nº 2, do Código de Procedimento Administrativo.

claramente visível. Pois bem, a este respeito, é de assinalar que o fim do século XX político e jurídico não coincide com o fim do século XX em termos cronológicos. Com efeito, temos para nós que o século XX foi um século muito curto, cronologicamente falando. Com efeito, embora tenha sido muito longo do ponto de vista dos acontecimentos dramáticos que nele tiveram lugar, o século XX foi, contudo, do ponto de vista da duração dos quadros de compreensão política e jurídica da sociedade e do estado e da duração das concepções políticas e jurídicas em que se apoiou, um século relativamente curto, pois, tendo começado em 1919 com a aprovação Constituição de Weimar, terminou no ano de 1989, com a queda do Muro de Berlim e a consequente implosão da União Soviética.

Afinal um século de 70 anos, durante o qual houve tempo para destruir e reconstruir a Europa e modelar o estado social que, é de sublinhar, permitiu a maior prosperidade e bem-estar alcançados pela Humanidade.¹⁹ Pois foi no século XX que se ergueu e consolidou o estado social, tendo sido, no quadro deste, que se desenvolveram sistemas fiscais paradigmas do progresso do estado, o qual se sedimentou sobre os pressupostos da «teoria de soberania» e do «monopólio de poder».²⁰ O que conduziu a um estado fiscal correspondente, ao estado fiscal social, o qual, depois de tanto sucesso, enfrenta presentemente a ameaça real de ruptura das suas tradicionais fronteiras.²¹ Entre os fenómenos que concretizam essa ruptura podemos apontar o contexto global em que actua o direito dos impostos, a descaracterização da figura dos tributos e a diversificação da despesa fiscal.

3.1.1 O CONTEXTO GLOBAL DO DIREITO FISCAL

Sendo o direito fiscal um direito eminentemente territorial compreende-se facilmente a perturbação que o fenómeno da globalização económica veio causar. O que tem múltiplas expressões. Desde logo, o direito fiscal deixou de ser produção monopolística do estado, porque respeitante a factos tributários totalmente localizados no seu território. De facto, nessa produção participam agora, de forma mais ou menos intensa, diversos operadores supranacionais e

¹⁹ V. o nosso texto «A reforma fiscal num Estado fiscal suportável», *Por um Estado Fiscal Suportável – Estudos de Direito Fiscal*, vol. II, Almedina, Coimbra, 2008, p. 67 e ss. (76 e ss.).

²⁰ A este propósito é de destacar Christoph Möllers, autor que procurou esclarecer o sentido do conceito de estado no dealbar do século XXI, destacando que este perdeu força como conceito aglutinador e referencial da Sociedade, tendo ganho inúmeros qualificativos (de direito, social, cooperativo, informal), que mais não são do que propostas paliativas para uma «realidade» que se aproxima cada vez mais de uma mera construção jurídica, distante, assim, de uma «certa ideia material de comunidade», em *Staat als Argument*, Beck, München, 2000.

²¹ Para maiores desenvolvimentos, v. Suzana Tavares da Silva, *Novas Fronteiras do Estado Fiscal*, Sumários Desenvolvidos de Direito Fiscal I (Mestrado), Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2011/2012.

internacionais que produzem directamente direito fiscal como acontece com a União Europeia que vem, de resto, desenvolvendo uma verdadeira europeização do direito fiscal, ou limitam fortemente o mundo dos impostos como sucede com o sistema GATT/OMC que obsta a que os estados concedam auxílios fiscais às empresas que exportam.²² A que acresce o papel de diversas empresas transnacionais que vêm sendo o suporte de inúmeras soluções legais em sede do direito fiscal das empresas, em que sobressaem as regras relativas à contabilidade empresarial com destaque para as IAS e IFRS, que os ordenamentos da União Europeia e dos estados têm vindo a adoptar. O que proporciona um patamar de soluções normativas tendencialmente globais de diversa proveniência que, estabelecido a montante dos estados, acaba constituindo o primeiro nível de um direito dos impostos efectivamente multinível. A que acresce tratar-se de direito produzido, em larga medida, à margem dos órgãos políticos legitimados para essa produção, e integrado crescentemente por normas de *soft law* que coloca diversos problemas novos, designadamente em sede da sua aplicação.

Um outro segmento decorrente da globalização económica tem a ver com a concorrência entre os sistemas fiscais que se instalou, a qual mais não é do que uma resposta individual dos estados ao quadro alargado em que as empresas exercem a sua liberdade de empresa, em que naturalmente se inclui a liberdade de gestão fiscal traduzida em incorrer nos menores gastos possíveis. Uma resposta que, sendo expressão de um direito tributário claramente à deriva, está longe de ultrapassar os magnos problemas que essa concorrência coloca. O que tem particular expressão nos limites dentro dos quais a referida liberdade de gestão fiscal há-de conter-se, uma vez que esta liberdade, como qualquer direito ou liberdade fundamental, não pode ser exercida de forma abusiva, assumindo manifestações ou concretizações que vão além do seu âmbito ou conteúdo próprio. É que, enquanto a referida liberdade é exercida em ambiente global, a resposta concretizada nos limites a essa liberdade continua a ser dada fundamentalmente no quadro de cada estado, através da consagração de cláusulas gerais antiabuso, com longa tradição jurisprudencial nos EUA e no Reino Unido, e de outras disposições legais dirigidas ao combate à evasão e fraude fiscais. Daí que a concorrência fiscal tenha um significado totalmente diverso para as empresas e para os estados, já que, enquanto para as primeiras se trata, de facto, de obter o preço fiscal mais baixo a pagar pela sua actividade, para os estados, que antes tinham um preço fiscal de monopólio, assente na sua

²² Nos termos do Acordo sobre as Subvenções e as Medidas de Compensação adoptado pelo GATT / OMC.

soberania territorial, passam a ter de praticar um preço do mercado fiscal cuja regulação não dominam nem tem qualquer sucedâneo internacional ou supranacional adequado para a mesma

Pelo que, em consequência disso, presentemente os estados têm presentemente dois tipos de poder tributário: o exercido sobre os contribuintes e situações deslocalizáveis e o exercido sobre os contribuintes e situações resistentes à deslocalização. Assim, no primeiro caso, em que o poder tributário tem por destinatários sobretudo o rendimento das empresas e dos trabalhadores com maiores qualificações e rendimentos, os estados dispõem de um poder bastante limitado, porquanto têm que o exercer no quadro dos fortes constrangimentos decorrentes da concorrência entre as jurisdições fiscais, o que, de algum modo, desfigura o poder tributário tradicionalmente ancorado na ideia de soberania fiscal e, por conseguinte, da própria soberania *tout court*.²³ Já em relação aos contribuintes e situações não deslocalizáveis, os trabalhadores pouco qualificados e os bens imóveis, o poder tributário continua a poder ser exercido segundo o figurino tradicional da soberania territorial. O que pode conduzir a consequências bastante nefastas, uma vez que a perda de receitas implicada na limitação de tributação dos detentores das manifestações de capacidade contributiva mais significativas tende a ser compensada pela sobretributação dos contribuintes que não podem beneficiar do fenómeno da globalização.

Aliás esta destruição do poder tributário dos estados tem particular incidência no respeitante aos países membros da União Europeia, em que, através da chamada harmonização fiscal negativa protagonizada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Pois, embora a União Europeia não tenha logrado avançar no caminho da harmonização positiva, através da aprovação dos correspondentes actos de natureza legislativa (directivas ou regulamentos), em virtude sobretudo da regra da unanimidade que continua a vigorar para a matéria fiscal, o certo é que os estados têm vindo a ver o seu poder tributário, com destaque para a tributação das empresas, fortemente limitado pela actuação activista do TJUE, o qual vem julgando incompatível com o direito europeu numerosas soluções dos sistemas fiscais nacionais.

O que nos leva a questionar se, face à jurisprudência fiscal deste Tribunal, não nos deparamos com uma verdadeira situação de «esquizofrenia» de todo inaceitável e de consequências particularmente nefastas, uma vez que essa jurisprudência põe em risco a os sistemas fiscais nacionais, os quais, podem morrer, assim, às mãos de uma discutível

²³ Sobre o sentido e alcance com que ainda se pode falar em soberania estadual e, naturalmente, soberania fiscal, v. o nosso livro *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, cit., p. 290 e ss.

extrafiscalidade europeia.²⁴ Pois, de um lado, exige-se aos estados que tenham finanças saudáveis, nos termos já referidos, o que, obviamente, pressupõe a autonomia de organização e funcionamento dos correspondentes sistemas fiscais, mas, de outro lado, subvertem-se largamente estes sistemas com o argumento ou o pretexto de os compatibilizar com a realização do mercado interno e o respeito pelas liberdades fundamentais europeias. Por conseguinte, boicota-se, por esta via, o exercício da soberania fiscal que, à face dos tratados e do direito derivado europeu, os estados continuam a manter²⁵, e subverte-se a relação de «cidadania fiscal» em que a mesma assenta traduzida no dever fundamental de suportar financeiramente o estado, isto é, no dever fundamental de pagar impostos, o qual, como dever fundamental que é, constitui naturalmente um limite imanente também à realização do mercado interno e às liberdades fundamentais europeias que o Tribunal de Justiça, todavia, não tem em consideração.

3.1.2 A DESCARACTERIZAÇÃO DOS TRIBUTOS

Porém, a ruptura das fronteiras do actual estado fiscal vem ocorrendo também em sede da figura dos tributos, a qual que se vem descaracterizando. O que é visível em dois planos: no plano da arrumação das diversas figuras tributárias e no plano dos impostos paradigmáticos dos sistemas fiscais.

No primeiro plano, é de assinalar que, vimos assistindo ao questionar da arrumação tradicional dos tributos bem como à alteração do âmbito de cada uma das suas espécies. O que encontramos nas diversas arrumações que os tributos tradicionalmente comportam, as quais, a nosso ver, se reconduzem a três critérios: o clássico critério da estrutura da relação tributária,²⁶ com base no qual temos impostos, taxas e contribuições especiais; o critério do sujeito titular activo da relação tributária, em que se ancora a distinção entre tributos fiscais e tributos parafiscais; e o critério da finalidade dos tributos quando esta seja definida em termos amplos, com base no qual se contrapõem os tributos fiscais aos tributos extrafiscais.

²⁴ Cf. A. Carlos dos Santos, *L'Union Européenne et la Régulation de la Concurrence Fiscale*, Buylant / LGDJ, Bruxelles / Paris, 2009, p. 120 e ss.

²⁵ V. a este respeito, A. Carlos dos Santos, *L'Union Européenne et la Régulation de la Concurrence Fiscale*, cit., p. 117 e ss.; e Pietro Boria, *Diritto Tributario Europeo*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 61 e ss. e 413 e ss., autor que se refere ao TJUE, enquanto protagonista da harmonização fiscal negativa, como «o antisoberano», ou seja, como um destruidor da soberania fiscal dos estados.

²⁶ Ou, porventura melhor, das relações tributárias, porquanto a relação tributária comporta simultaneamente uma relação de direito constitucional, uma relação de direito administrativo e uma relação de direito obrigacional, como referimos no nosso *Direito Fiscal*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2012, p. 227 e ss.

Podemos dizer que esta descaracterização se revela antes de mais e principalmente nos tipos de tributos segundo a estrutura da correspondente relação jurídica, em que, atenta a importância que essa arrumação tem tido e ao facto de se reportar ao universo da generalidade dos tributos, vem ganhando maior visibilidade. Realidade que opera quer essa arrumação assente numa divisão dicotómica ou binária, segundo a qual os tributos ou são tributos unilaterais ou impostos ou tributos bilaterais ou taxas, quer na versão tricotómica ou ternária, nos termos da qual os tributos se dividem entre tributos unilaterais ou impostos, tributos bilaterais ou taxas e contribuições ou tributos especiais.

Trata-se de uma descaracterização que tem expressão não só em sede do aparecimento de novas figuras intermédias entre o imposto e a taxa, concretizada em Portugal pela autonomização de parte das contribuições especiais, mas também na crescente diluição da própria figura das taxas. No respeitante às contribuições especiais, figura tradicionalmente conhecida da doutrina no quadro da referida divisão tripartida dos tributos, embora não dispusesse de verdadeira autonomia em sede do seu regime jurídico-constitucional face aos impostos, podemos assinalar que conhecem presentemente duas modalidades: as *contribuições especiais* clássicas ou em sentido estrito,²⁷ que continuam a ser tidas por impostos nos termos da Lei Geral Tributária,²⁸ e as demais *contribuições financeiras* a favor de entidades públicas, uma categoria que, introduzida na Constituição na revisão Constitucional de 1997, si situa claramente em termos do seu regime jurídico, entre a figura dos impostos e a figura das taxas.

Relativamente à diluição da figura das taxas, é de lembrar que estas eram tradicionalmente cobradas com base em um dos três factos tributários, a saber: a prestação concreta de um serviço público, a utilização de bens do domínio público ou a remoção de um obstáculo jurídico à actividade dos particulares (as chamadas licenças).²⁹ Pois bem, quanto a estes tributos bilaterais assistimos presentemente quer à ampliação quer à restrição do seu

²⁷ Que conhecem ainda dois subtipos: as *contribuições de melhoria*, que têm lugar naqueles casos em que é devida uma prestação, em virtude de uma vantagem económica particular resultante do exercício de uma actividade administrativa, por parte de todos aqueles que tal actividade indistintamente beneficia; e as *contribuições por maior despesa*, que ocorrem naquelas situações em que é devida uma prestação em virtude de as coisas possuídas ou de a actividade exercida pelos particulares darem origem a uma maior despesa.

²⁸ Pois dispõe no n.º 3 do seu artigo 4.º: “[a]s contribuições especiais que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumento de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma actividade são considerados impostos”.

²⁹ Ou, como estabelece o artigo 4.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária, «as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares».

âmbito, uma vez que, se no respeitante às situações suportes de taxas devidas pela utilização de bens do domínio público e às situações base das taxas devidas pela remoção de um obstáculo jurídico à actividade dos particulares, assistimos à sua ampliação, já nas relativas à prestação concreta de um serviço público nos deparamos com uma certa restrição.

Assim, nas devidas pela utilização do domínio público, encontramos as devidas pela utilização do domínio privado dos entes públicos, que não passam de preços, e nas devidas pela remoção de um obstáculo jurídico à actividade dos particulares, encontramos algumas que, por se reportam à remoção de obstáculos artificiais permanentes ao exercício de actividades, mais se assemelham a impostos porquanto são devidos pela capacidade contributiva revelada nessas actividades. Já quanto às taxas devidas por serviços públicos, dada a redução do campo destes, em virtude da deslocação do estado para o mercado da realização dos direitos base do estado social, concretizada na entrega ao mercado da satisfação dos serviços de interesse económico geral ou até de alguns serviços de interesse geral, os quais não surpreende que tendam a ser financiados mais por preços do que por tributos bilaterais.

Porém, a descaracterização em apreço não releva apenas face à arrumação dos tributos segundo a estrutura da relação jurídica, manifestando-se também quando considerados a partir do critério do sujeito activo dessa relação ou da finalidade dos tributos, o que, valendo relativamente aos três tipos de tributos, assume particular expressão no respeitante aos impostos que, assim, são objecto de significativa expansão no quadro da presente reconfiguração do estado social.

Limitando-nos aqui apenas à figura dos impostos, é de sublinhar que estes se expandiram tanto para os impostos parafiscais como para os impostos extrafiscais. Quanto aos primeiros, os impostos parafiscais, que têm de específico constituírem impostos especiais com receitas consignadas a entes não territoriais, devemos assinalar que os mesmos se multiplicaram nos últimos anos devido sobretudo ao fenómeno da desorçamentação que foi uma das bases da derrapagem das contas públicas e do endividamento público excessivo. Tendo em conta, porém, que este fenómeno tende a ser combatido pelo direito europeu, obrigando os estados a contas consolidadas de todo o sector público, sejam estas contas estaduais, regionais, municipais ou parafiscais, não é espectável que tais impostos possam continuar a prosperar como no passado. Um combate que se tem incentivado particularmente no contexto de actual crise da dívida

soberana dos estados endividados.³⁰ Uma limitação que, ainda assim, não obstará à continuação da criação dos mais imaginativos tributos parafiscais normalmente designados por taxas, como acontece, por exemplo, no domínio dos seguros.

Por seu lado, no referente aos impostos extrafiscais é de referir que, como dissemos noutra lugar, não é de esperar muito deles, porquanto no domínio em que porventura teriam maior projecção, o domínio da protecção do meio ambiente, a preocupação ambiental, apresenta-se aí, por via de regra, mitigada, dominando como principal objectivo desses impostos o da obtenção de receitas públicas. É que os tributos que, à partida, teriam maior aptidão nesse domínio, não seriam os impostos, mas as taxas porquanto concretizariam o princípio do poluidor pagador, embora estas enfrentem obstáculos operacionais que limitam o seu campo de acção. O que resulta não só da inadequação à partida das taxas para se constituírem em tributos extrafiscais,³¹ mas sobretudo pela dificuldade em identificar o poluidor ou determinar o grau de poluição provocada para servir de base ao montante dos tributos. Por isso, os tributos ambientais serão na maior parte dos casos impostos e imposto em que o carácter extrafiscal é limitado, constituindo a obtenção de receitas públicas o objectivo claramente dominante como acontece em Portugal com os impostos sobre veículos automóveis e sobre os combustíveis.³²

Passando agora ao segundo nível de descaracterização dos tributos, ou seja, a descaracterização dos impostos paradigmáticos da actual estrutura dos sistemas fiscais, podemos dizer que um tal nível de descaracterização se verifica em Portugal relativamente tanto aos impostos sobre o rendimento - o Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares (IRS) e o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), como face ao imposto geral sobre o consumo - o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). O que tem expressão na limitação do carácter pessoal do IRS, no progressivo afastamento do IRC do rendimento real das empresas e na perda das características do IVA em segmentos significativos.

No respeitante ao IRS, a limitação e, em alguns casos, a efectiva eliminação das deduções de natureza pessoal, sobretudo das deduções à colecta das despesas dos contribuintes

³⁰ V. o nosso estudo «Considerações sobre a figura dos tributos», *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida*, Coimbra, 2012, p. 753 e ss., e Suzana Tavares da Silva, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, 2ª ed., Coimbra Editora, 2013, esp. p. 70 e ss. e 133 e ss.

³¹ Nesse sentido, v. Suzana Tavares da Silva, *Novas Fronteiras do Estado Fiscal*, cit. p. 46.

³² Ou seja, o Imposto sobre Veículos (ISV), o Imposto Único de Circulação (IUC) e o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP).

com a realização dos seus direitos sociais, que têm vindo a ser criadas ou ampliadas nos últimos anos, principalmente através das leis do orçamento do Estado, desfiguram esse imposto tanto face ao paradigma recortado no n.º 1 do art. 104.º da Constituição, como da sua concretização legal no Código do IRS. O que leva a que este imposto seja cada vez menos um imposto sobre o rendimento disponível quando não se aproxima mesmo de um imposto sobre o rendimento bruto dos contribuintes.³³

Desfigurado tem vindo a ser também o IRC, pois cada vez mais incide sobre um lucro tributável que se afasta do rendimento real, ou seja, do rendimento revelado pela contabilidade regularmente organizada segundo os sãos princípios contabilísticos. Pois que, muito embora o modelo de relação entre a contabilidade e a fiscalidade sempre tenha sido o da dependência parcial desta face àquela, nos últimos anos vem-se acentuado significativamente a não consideração fiscal de grandezas económicas e contabilísticas, em que sobressaem os gastos económicos e contabilísticos não considerados gastos fiscais como os constantes dos arts. 23.º, n.º 2 a 5, 34.º, 45.º, 51.º e 67.º do Código do IRC. A que acrescem as preocupantes tributações avulsas que têm vindo a ser instituídas, entre as quais se contam as tributações autónomas, eufemisticamente designadas por “taxas de tributação autónoma”, a derrama estadual, etc.³⁴

Um fenómeno que tem vindo a verificar-se inclusive no respeitante ao IVA, um imposto geral sobre o consumo que tanto sucesso teve, o qual está patente no facto de ter sido adoptado pela generalidade dos países. Pois bem, também relativamente a este imposto, se vem assistindo a dificuldades que tornam a sua continuação problemática em alguns sectores. O que tem expressão eloquente no domínio das chamadas transacções intracomunitárias, decorrentes da abolição das fronteiras físicas decorrente da criação do mercado interno em 1992, em que tem proliferado uma verdadeira “indústria da fraude” cada vez mais complexa e sofisticada, protagonizada sobretudo pela vem conhecida fraude em carrocel. Mas não só, já que em alguns sectores, mais expostos ao risco de fraude ou de evasão fiscal, se teve de introduzir, contra a lógica do sistema de um imposto sobre o consumo tipo IVA, a inversão do sujeito (*reverse charge*) que desfigura tributação geral do consumo na União Europeia.

3.1.3 A DIVERSIFICAÇÃO DA DESPESA FISCAL

³³ Daí que nos interroguemos sobre se ainda fará sentido o art. 104 da Constituição – v. o nosso *Direito Fiscal*, cit., p. 441 e s.

³⁴ V. o nosso *Direito Fiscal*, cit., p. 521 e ss, e 543 e ss., e o nosso estudo «Investir e tributar: uma relação simbiótica?», *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 141, 2011/12, p. 165 e ss.

Um outro aspecto do actual estado fiscal é a diversificação da despesa fiscal. Trata-se de derrogações deliberadas ao sistema normal de tributação, através do reconhecimento ou concessão de benefícios fiscais, permitindo-se aos estados actuarem sobre a economia privada de modo equivalente àquele ao levado a cabo pelas despesas públicas directas (subvenções ou subsídios).

As despesas fiscais representam, assim, um pagamento passivo realizado pelos entes públicos detentores de poder tributário a favor dos agentes económicos e sociais mediante a redução dos impostos a pagar por estes, ou seja, trata-se de despesas públicas levadas a cabo pelo sistema fiscal. Justamente porque constituem despesas, compreende-se que sejam objecto de controlo sob os mesmos parâmetros das despesas públicas directas. O que tem expressão, por exemplo, na exigência de a sua previsão constar de um específico anexo à proposta de Orçamento do Estado, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo da 106.ª da Constituição Portuguesa.³⁵

Duas observações a tal respeito. Uma para assinalar que, embora todos os benefícios fiscais se configurem, ao menos à primeira vista, como «despesas fiscais», há que ter em conta a distinção entre os benefícios fiscais estáticos e os benefícios fiscais dinâmicos, incentivos ou estímulos fiscais. É que, visando estes estimular determinadas actividades, no quadro de uma relação entre as vantagens fiscais atribuídas e as actividades estimuladas em termos de causa-efeito, compreende-se que, porque incentivam actividades que, de outro modo, não chegariam a ter lugar, vão efectivamente originar um aumento das receitas fiscais no futuro, as quais terão por suporte o resultado económico dessas actividades. Por isso mesmo, numa tal situação, estamos, em rigor, perante *despesas fiscais impróprias* ou *despesas fiscais aparentes* cujo significado económico-financeiro é completamente diferente do das efectivas despesas fiscais.³⁶ O que, de resto, deve ser tomado em conta na sua consideração como auxílios de estado no quadro da União Europeia, já que tais benefícios fiscais apenas numa perspectiva estática e totalmente desfasada da realidade podem ser tidos como suporte de distorções à concorrência.

³⁵ O que tem concretização legal nomeadamente no n.º 3 do artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, em que se dispõe: “[o]s benefícios fiscais são considerados despesas fiscais, as quais podem ser previstas no Orçamento do Estado ou em documento anexo e, sendo caso disso, nos orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais”.

³⁶ V. neste sentido Guilherme Waldemar Oliveira Martins, *A Despesa Fiscal e o Orçamento do Estado no Ordenamento Jurídico Português*, Almedina, Coimbra, 2004, p. 93 e ss.

Outra, para dar conta de que a atenção dispensada à despesa fiscal, decorrente da circunstância de tal despesa se concretizar na própria tributação, não pode continuar ausente em relação à generalidade da despesa pública, uma vez que esta é o segundo momento da tributação e a verdadeira razão de ser das exigências da constituição fiscal, sobretudo do princípio da legalidade fiscal. Impõe-se, por isso, uma consideração (mais) unitária do fenómeno financeiro, de modo a que o poder tributário e o poder de gastar não sejam olhados como estranhos um ao outro, e evitar assim as consequências nefastas que essa separação provocou com abundante expressão nas actuais dívidas dos estados. Uma visão que, repondo o sentido genuíno do princípio da legalidade fiscal, que visava limitar a despesa pública através da limitação do poder tributário, reclama uma recentragem do poder parlamentar em torno da despesa pública, dado que a limitação desta, num quadro de finanças funcionais, há muito deixou de ser adequadamente obtida através da disciplina constitucional restrita ao poder tributário.

Mas a consideração (mais) unitária do fenómeno financeiro não se aplica apenas ao poder financeiro do estado, valendo a mesma também face aos destinatários do poder tributário, isto é, face aos contribuintes, sobretudo as empresas, no quadro da sua capacidade contributiva. Pois esta deve ser vista na sua globalidade, ou seja, tendo em conta não apenas a sua capacidade de pagar impostos (revelada no rendimento ou no património em si mesmos ou utilizados na aquisição de bens ou serviços), mas também a concretizada na sua contribuição para o interesse público através da realização de despesas de carácter comunitário, mormente de natureza social, as quais, na medida em que não sejam realizadas por esses contribuintes, terão de ser satisfeitas por despesas do estado, ou seja, por impostos. Uma realidade que, estando presente na menor tributação com que são contempladas as entidades que integram o terceiro sector, faz todo o sentido que possa ter expressão também relativamente às micro, pequenas e médias empresas, na medida em que estas, ao contrário do que em geral acontece com as grandes empresas, por via de regra multinacionais, contribuem para a comunidade nacional em termos bem mais amplos e diversificados do que o concretizado no pagamento dos impostos que as têm por destinatárias.³⁷

O que nos dá conta de como a despesa pública pode ter diversas vias de realização, nem todas elas obedecendo ao figurino de, numa primeira fase, obter as receitas tributárias e,

³⁷ Para maiores desenvolvimentos sobre esta consideração unitária do fenómeno financeiro das empresas, v. a nossa *Introdução ao Direito Fiscal das Empresas*, Almedina, Coimbra, 2013, p. 172 e ss.

numa segunda fase, realizar a despesa, podendo esta ser realizada pelos contribuintes e como tal, a seu modo, considerada pelo estado.

4. A SUSTENTABILIDADE DO ESTADO FISCAL

Uma perspectiva pela qual pode, porém, ser encarada a crise do estado fiscal, é a da sua sustentabilidade. Um problema que transcende, o problema da sustentabilidade ou insustentabilidade financeira dos estados, que é apenas uma das suas dimensões.

4.1 IDEIA DE SUSTENTABILIDADE

Pois bem, a sustentabilidade, no seu quadro mais amplo, reporta-se à ideia de homeostase como a capacidade biológica e institucional de promover o equilíbrio dinâmico que propicie o bem-estar sustentável num quadro de longevidade e qualidade subjectiva de vida. Tendo aqui em conta, naturalmente, a capacidade institucional de promover o mencionado equilíbrio, a sustentabilidade apresenta diversas dimensões entre as quais se conta a económico-financeira, a político-jurídica, a social e a ambiental.³⁸

A primeira, a dimensão económico-financeira da sustentabilidade reporta-se ao desenvolvimento económico, que, para ser sustentável não pode pautar-se por um crescimento linear e permanente, como chegou a ser paradigma no passado, e a uma sustentação financeira do estado e demais entes públicos minimamente adequada a uma economia de mercado sem o crescimento conhecido no passado. O que mais não significa do que um desenvolvimento sustentável, em que a eficiência dos mercados não ponha de lado a equidade, assegurando a todos um rendimento mínimo que seja adequado ao respeito pela dignidade humana, nem abdique da consideração devida à complexidade do mundo natural. Nesta sede impõe-se um mínimo de coerência entre a dimensão do País e o correspondente PIB, de um lado, e a sua máquina política e administrativa, de outro, de modo a adaptarem-se os seus custos à correspondente capacidade económico-financeira.

Relativamente à sustentabilidade económico-financeira, é de assinalar ainda que a mesma pode ser encarada a partir de duas perspectivas: uma que, tendo em conta uma visão macro, se reporta à dimensão e custos globais, procurando reduzir uma e outos; outra que, tendo

³⁸ V., para os diversos aspectos da sustentabilidade, e por todas, as obras de Wolfgang Kahl (Ed.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, Tübingen, 2008, p. 497 e ss., e de Juarez de Freitas, *Sustentabilidade. Direito ao Futuro*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2011, p. 53 e ss.

em consideração uma visão mais micro, se refere sobretudo à obtenção de economia e eficiência na gestão dos serviços públicos através, designadamente, do recuso às diversas potencialidades proporcionadas pela “nova gestão pública” que vem penetrando a actividade administrativa das três últimas décadas.³⁹

Depois, a sustentabilidade social, tem por base a ideia de que não pode aderir-se a um modelo de natureza excludente que legitime a sobrevivência condigna apenas de alguns, reduzindo os restantes à situação de miséria seja esta imposta ou consentida. O que confere particular relevo à consagração e efectividade dos direitos sociais que, limando as arestas dos extremos da escala social, impeçam a desumanização tanto dos mais ricos como dos mais pobres. A que acresce a consideração da perspectiva intergeracional, que o equilíbrio requerido pela sustentabilidade não pode deixar de ter presente, pois quer, como também já o dissemos, se bem que a propósito da preservação, defesa e valorização do património cultural, que «parece-nos óbvio que nem o passado pode tramar o presente nem o presente pode tramar o futuro».⁴⁰ Por conseguinte, os enormes custos que a actual situação de emergência económico-financeira comporta não-de ser repartidos pela cadeia de gerações – a geração passada, a geração presente e a geração futura – em conformidade com um estrito princípio de solidariedade intergeracional.

Por seu turno, a dimensão político-jurídica tem a ver com o papel que as decisões políticas e a sua correspondente roupagem jurídica têm para a sustentabilidade, em que esta aparece, logo à partida, como sendo objecto de um direito e de um dever fundamental, o qual tem, depois, numerosas concretizações nos específicos direitos e deveres económicos, sociais e culturais que assegurem um adequado nível de bem-estar a todos os membros da comunidade. Nesta dimensão da sustentabilidade, trata-se de saber o que é que a política e a sua veste jurídica podem fazer pelo desenvolvimento sustentável que proporcione uma vida longa e de qualidade subjectiva. Um domínio em que releva de sobremaneira a capacidade operacional do sistema político para produzir normas que, nos diversos níveis em que operam, proporcionem um sistema jurídico minimamente coerente e competitivo no quadro da arena global em que os sistemas jurídicos hoje se movem. O que implica uma aturada e permanente preocupação com aprovação de normas jurídicas que sejam simples e estáveis de modo, a evitar, designadamente,

³⁹ V. sobre esta e por todos, Vital Moreira, «“Nova gestão pública e direito administrativo», *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 142, 2012/13, p. 173 e ss.

⁴⁰ V. o nosso livro *Introdução ao Direito do Património Cultural*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2010, p. 24.

os preocupantes níveis de litigação que, actualmente, enfrentamos. Ou seja, que também em sede da modelação e aplicação do ordenamento jurídico estejam presentes as preocupações que referimos relativamente à adequada dimensão da máquina do estado, evitando o excesso insustentável das estruturas e dos correspondentes agentes jurídicos e judiciários.

Enfim, na sua dimensão ambiental, aquela que, por via de regra, mais vezes é tida em consideração, tendo estado, na base do actual protagonismo da temática da sustentabilidade, tem-se em vista a protecção do meio ambiente de modo a que este proporcione às pessoas, individual e colectivamente, uma vida digna de ser vivida. O que pressupõe viver em paz e harmonia com os nossos mais diversos companheiros ambientais da aventura humana. Num tal quadro, a assunção de uma adequada responsabilidade ambiental pelas emissões que produzimos e a evitação de qualquer retrocesso no domínio da biodiversidade constituem os vectores mais importantes da preservação do meio ambiente. Uma exigência que, ao pautar-se sempre pela conhecida tríade da sustentabilidade, concretizada em reduzir, reutilizar e reciclar os bens, proporciona, desde logo, uma base muito importante para a sustentabilidade económico-financeira dos estados e respectivas comunidades.

4.2 A SUSTENTABILIDADE NOS SÉCULOS XX E XXI

Constituindo a sustentabilidade um requisito indispensável para a salvaguarda do estado de direito democrático e social, essa instituição que tanto sucesso teve na segunda metade do século XX, tendo sido erigida em verdadeira aquisição civilizacional, torna-se necessário algumas considerações que nos forneçam pistas para a compreensão que a sustentabilidade presentemente deve ter, a qual, ultimamente e sobretudo na Europa do Sul, vem sendo associada à ideia de austeridade. Com um tal propósito, é imperioso destacar a diferença de sentido entre a sustentabilidade do século XX e a sustentabilidade do século XXI, para daí retirarmos as devidas consequências em sede das reformas que se impõem, começando pela necessidade de repensar da sociedade antes de proceder à reforma do estado relativamente ao qual faz sentido falar de limites ao endividamento público e no ajustamento das políticas públicas.

Assim e antes de mais, é de esclarecer porque é que, em sede política e jurídica, de uma concepção própria do século XX, em que o dinheiro não era verdadeiro problema, se passou para uma outra, a do século XXI, em que o dinheiro corre o risco de ser o único problema. Uma pergunta cuja resposta implica aludir aos alicerces que suportaram a construção

política e jurídica do estado social do segundo pós-guerra, que não são os que suportam o actual estado. Com efeito, o estado de direito democrático e social, paulatina e progressivamente construído na segunda metade do século passado, teve por inequívoco suporte económico o crescimento contínuo que se verificou nas economias ocidentais, permitindo a construção, em termos políticos e jurídicos, de um estado orientado para o reconhecimento crescente de direitos, liberdades e garantias aos indivíduos, ou melhor, às pessoas.

O que tem diversas manifestações entre as quais a limitada revogabilidade dos actos constitutivos de direitos, a intangibilidade não só para o passado mas também para o futuro dos direitos adquiridos e a protecção do futuro com base na confiança criada pelo estado no passado, constituem exemplos mais marcantes. Institutos que, à luz da configuração do estado da época, faziam todo o sentido, porquanto no futuro, desde que se mantivesse o crescimento ao ritmo que se verificava, haveria sempre dinheiro para satisfazer esses direitos ou para honrar a confiança depositada na actuação estadual. Uma ideia que, mesmo em épocas de estagnação ou de recessão económica, que, por serem interregnos de não crescimento ou de decrescimento dentro do ciclo longo de crescimento, não era posta em causa, porquanto, ao menos formalmente, não faltava dinheiro para assegurar o funcionamento daqueles institutos, ainda que através de dinheiro desvalorizado pela inflação necessariamente decorrente da emissão monetária. Enfim, porque no futuro sempre haveria dinheiro para satisfazer o «adquirido social» que o estado social implicava, a compreensão política e jurídica do estado não podia ser senão a que conhecemos.

Porém, todo esse quadro desapareceu com a entrada do século XXI. Pois, embora aquela linha de desenvolvimento houvesse naturalmente de confrontar-se um dia com um qualquer limite, o certo é que não se vislumbrava que o referido quadro soçobrasse a curto prazo e nos termos em que veio a acontecer. Com efeito, como dissemos mais acima, não é mais credível que nas economias desenvolvidas do Ocidente se venham a verificar níveis de crescimento económico como os ocorridos no passado. Ora, num tal quadro, compreende-se facilmente que o dinheiro tenha passado a ser um problema. Mais, em países com um já longo histórico de défices orçamentais e consequentes dívidas públicas excessivas, como acontece nos países do Sul da Europa, o dinheiro corre o risco de passar a ser o problema.

É que, face a um crescimento económico muito fraco, nulo ou mesmo negativo, não se pode esperar que no futuro haja dinheiro para satisfazer a crescente constituição e aquisição de direitos ou a progressiva protecção da confiança ancorada na actuação do estado em época

de prosperidade.⁴¹ Por isso mesmo, num tal quadro de desenvolvimento económico, as perspectivas para o futuro não podem deixar de ser no sentido de uma certa desconsideração dos direitos constituídos ou adquiridos, de um lado, e de diminuição das expectativas quanto à protecção da confiança digna de protecção, de outro lado. Por outras palavras, uma certa austeridade, a qual, não sendo, obviamente, uma austeridade pela austeridade⁴², pode vir a revelar-se adequada ao reajustamento da sociedade e do estado que vai implicado na actual sustentabilidade.

Assim, reconstruir o estado de direito democrático e social neste quadro de sustentabilidade, que se não impõe austeridade exige sobriedade, implica reformar a sociedade antes de reformar o estado e abrir este aos limites do endividamento público e ao ajustamento das políticas públicas. Uma palavra muito rápida sobre cada um destes aspectos.

4.2.1 REFORMAR A SOCIEDADE ANTES DO ESTADO

Enfrentar o quadro em que seja possível a estabilidade financeira do estado ancorada numa adequada sustentabilidade, implica, a nosso ver, uma profunda reforma tanto da sociedade como do estado, sendo que, apenas a partir da primeira, será viável obter a segunda⁴³. E reformar a sociedade passa actualmente por confrontar as pessoas (e não apenas os indivíduos) perguntando: se querem serviços públicos e, sobretudo, se estão dispostas a financiá-los e, além disso, a fruir deles colectivamente; se o nosso objectivo colectivo futuro é o crescimento económico entendido como um aumento nominal do PIB ou antes uma melhoria do bem-estar social, no contexto de um novo modelo económico inclusivo, sustentável e justo; se existe efectivo “amor aos filhos e aos netos” e se esse “amor” se materializa na vontade de lhes deixar um futuro melhor ou se se contenta com a visão míope de lhes transmitir quinhões hereditários estritamente monetários e patrimoniais. Isto se e na medida em que a herança deixada às futuras gerações não seja fundamentalmente endividamento, como sucederá se se mantiver o plano inclinado em que presentemente nos encontramos, sobretudo nos países a braços com enormes dívidas soberanas.

⁴¹ Isto ainda que não se partilhe da ideia do “decrecimento sustentável” que, remontando, em rigor, à obra de Nicholas Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process*, 1971, tem actualmente em Serge Latouche um dos seus mais destacados representantes.

⁴² Para cujos malefícios chamam as atenções obras tão célebres como as de Mark Blyth, *Austeridade. A História de uma Ideia Perigosa*, Quetzal, 2013, e Joseph E. Stiglitz, *O Preço da Desigualdade*, Quetzal, 2013.

⁴³ As considerações que se seguem foram colhidas no texto de José Casalta Nabais / Suzana Tavares da Silva, «Pensar a austeridade no século XXI», Eduardo Paz Ferreira (Coord.), *Austeridade cura? Austeridade mata?*, AAFDL, Lisboa, 2013, p. 741 e ss.

Naturalmente que a resposta a estas questões tem expressão na corrente da filosofia moral da *sustentabilidade*. Embora formulada primeiramente no Relatório Brundtland, de 1987, como um novo informador de políticas públicas ambientais, foi sobretudo na sequência da crise financeira de 2008, que a sustentabilidade é “resgatada” e “reinventada”, sendo inclusive erigida por alguns como *princípio fundamental*. Todavia, nem todos pareçam dispostos a assumir inteiramente o que esta corrente pressupõe. Sobretudo porque a sustentabilidade aponta para soluções difíceis de aceitar pelo homem médio ocidental, inspirado por um século de “conquistas” de bem-estar e pela fé no progresso contínuo, medido quase exclusivamente pelo PIB e sem atentar nos dados relativos ao endividamento.

Ora, o desenvolvimento sustentável apresentado pelo referido Relatório Brundtland é coisa diferente do desenvolvimento económico interpretado como crescimento contínuo do PIB, e em alguns casos tende mesmo a assentar em pressupostos de decrescimento controlado, como a redução do consumo, a poupança energética, a redução da despesa pública e o limite do endividamento público, ou seja, adoptando mudanças político-económicas estruturais do lado da procura. Finalidades que, todavia, só podem ser eficazes com decisões em larga medida à escala global e, mesmo assim, se e na medida em que essas decisões consigam assimilar os *inputs* da escala local, o que exige um aperfeiçoamento da denominada *governance*, com um correspectivo enfraquecimento do tradicional *government*. Por essa razão, tornou-se imperioso reinventar, quer instrumentos de negociação para além do Estado, num quadro portanto de “transestadualidade”, quer reforçados esquemas de cooperação baseados fundamentalmente, quer orientações da *governance* para a formação das decisões de política económica.

Num tal quadro, uma das notas mais visíveis a retirar da leitura de economistas contemporâneos, que procuram estabelecer pontes entre a “retoma económica do pós-guerra” e a “retoma económica do pós-crise de 2008”, é justamente a de que estas realidades não são comparáveis. E a grande diferença decorre, em primeiro lugar, da Sociedade, que é hoje completamente diferente. Pois é relativamente fácil verificar que os seus membros estão interligados em rede, mas são mais individualistas; têm um nível médio de bem-estar mais elevado, mas são mais egoístas e vivem mais insatisfeitos; partilham a intimidade com estranhos em plataformas cibernéticas, mas desconhecem quem está próximo fisicamente, temendo “o outro” que com eles viaja nos transportes colectivos, frequenta a escola dos filhos, é utente do mesmo hospital ou, simplesmente, usa o mesmo jardim público; dispõem de maior acesso à informação, mas são mais ignorantes; têm acesso a mais serviços públicos, mas valorizam a

propriedade privada; vivem na paz que permite a prosperidade económica, mas arriscam tudo o que conquistam pela expectativa de acumular mais e mais; sofrem porque procuram fazer tudo para integrar o “grupo dos ricos”, desprezando assim o ideal da “classe média”.⁴⁴

Assim e quanto à reforma da sociedade, parece-nos essencial que a defesa do estado social ou modelo social europeu não passa hoje por uma contestação estéril à austeridade, pois ela só será efectiva e bem-sucedida se partir de uma (re)valorização do público e do colectivo pela classe média, e isso exige uma mudança cultural, que as elites, à altura do século XXI, não podem deixar de exigir. Pois, mais do que imaginar mundos melhores, ancorados no admirável mundo do crescimento contínuo e elevado da segunda metade do século XX, há que apostar em mundos diferentes onde a autenticidade e a sobriedade da vida colectiva em paz com todos os nossos companheiros da aventura humana nos ofereçam um grau de felicidade idêntico ao proporcionado pelo estado social do século XX.

4.2.2 O LIMITE DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Num tal quadro, importa sublinhar que a imposição de limites máximos à dívida pública não consubstancia nem um postulado de origem neoliberal decorrente exclusivamente do chamado “consenso de Washington”, nem uma criação europeia do Pacto de Estabilidade e Crescimento, agora juridicamente reforçado pelo Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária, nem é, no respeitante a Portugal, uma qualquer imposição arbitrária da Troika. Bem ao contrário, num quadro de natural limitação às ambições de realização humana, em que os *commoda* se encontram limitados pelos correspondentes *incommoda*, a liberdade pela responsabilidade e os direitos pelos deveres, a limitação ou restrição ao endividamento público deve ser analisada como uma verdadeira “regra de ouro” da economia contemporânea dos Estados desenvolvidos, cujo propósito é, precisamente, o de evitar as situações de bancarrota – assumam estas as suas formas tradicionais, que nos habituamos a estudar nos manuais de história económica em que encontramos numerosos exemplos, seja nas suas formas mais recentes e subtilmente mais enganadoras, porquanto de aparente pendor indolor, como a que tem sido protagonizada em diversos momentos e em diferentes países pelos conhecidos fenómenos de efectiva hiperinflação.

⁴⁴ Como se sublinha na inquietante conversa que Tony Judt manteve com Timothy Snyder em Tony Guds / Timothy Snyder, *Pensar o Século XX*, Edições 70, 2012,

É que a “garantia” das dívidas públicas dos países desenvolvidos em tempo de paz é resultante da conjugação de diversos *indicadores*⁴⁵ (com especial destaque para o Produto Interno Bruto e para o rendimento nacional) com a confiança depositada nos dados económicos e financeiros divulgados, esta última assente no pressuposto de que os mesmos correspondem à verdade. Essa é, pelo menos, a *escolha europeia*, que neste particular diverge claramente da *solução americana*, onde se continua a garantir parte substancial do endividamento público através da emissão de moeda que, gozando de tendencial aceitação universal, é, em alguma medida, independente da real situação económica e financeira dos EUA. Realidade a que não é estranha à natureza de superpotência económica que os EUA continuam a ser, a qual encontra o seu efectivo suporte sobretudo na manutenção de um “generoso exército à escala mundial”.

Assim, concordando com a *escolha europeia*, impõe-se no imediato uma redução do endividamento público. Isto não significa, contudo, que não seja defensável e virtuoso fazer uma *auditoria à dívida pública* e rastrear o capital que foi gasto com esse endividamento, pois impõe-se saber se alguém, e, em caso afirmativo, quem, lucrou desproporcionadamente com o dinheiro público em dívida. Medida de resto essencial para que as soluções a propor tenham uma base de justiça, ou seja, para que não se limitem a partir da premissa da necessidade de redução da dívida, mas tenham devidamente em conta os resultados do ajustamento, isto é, os instrumentos mais adequados na reconstituição ou reconstrução de uma situação de equilíbrio (nível adequado de endividamento).

4.2.3 O AJUSTAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De outro lado, é de assinalar que a austeridade, uma expressão que empregamos com o sentido de um conjunto de medidas político-económicas adoptadas com o propósito de reduzir a despesa pública, tem sido interpretada como um “ajustamento” das políticas sociais pelo lado da despesa,⁴⁶ geradora de desemprego e de desinvestimento em serviços públicos e prestações sociais. Alegam os seus principais críticos, que este “ajustamento” deveria ter lugar pelo lado da receita, proporcionando opções para o crescimento económico e o emprego, embora nunca

⁴⁵ Os *indicadores* são os mais modernos instrumentos da ciência política contemporânea, que nos transmitem elementos de avaliação através da agregação de um conjunto de dados económicos, sociais e estatísticos, a partir dos quais as entidades políticas nacionais, internacionais e supranacionais se orientam em matéria de programação, estratégia e avaliação das políticas públicas dos Estados.

⁴⁶ Despida, portanto, do sentido que adquiriu nos últimos tempos em Portugal consubstanciada numa verdadeira arma de arremesso da arena político-partidária, ao que parece com o claro intuito de nos aterrorizar, como se não passássemos de crianças.

deixem muito clara a forma como é possível obter o financiamento necessário para prosseguir estas políticas, tendo em conta quer os actuais níveis do endividamento público, quer a carga e esforço fiscais já atingidos.

De todo o modo, a troca de argumentos entre partidários e críticos desta acepção de austeridade deixa-nos algumas dúvidas quanto ao quadro em que vem sendo discutida, a saber: i) o modelo de desenvolvimento económico para a retoma há-de ser ainda o do crescimento da economia à maneira do século XX, independentemente do que a mesma venha a produzir? Isto é, basta fazer girar o dinheiro sem atender ao que se produz, a quem se destina e que redistribuição de capital pode proporcionar?; ii) o elevado nível de endividamento público e privado que se atingiu não revela que a nossa economia não estava estruturalmente bem organizada? Por outras palavras, basta reanimá-la e pô-la a crescer, repetindo a receita, se bem que agora aplicada a uma doença diferente?; iii) a austeridade aliada ao aumento da carga e esforço fiscais não está a agravar o fosso entre ricos e pobres? E um tal resultado é uma decorrência directa da redução da despesa pública (todos os novos pobres eram, directa ou indirectamente, dependentes de dinheiro público) ou a revelação de que a redistribuição do rendimento no actual modelo social está pervertida?

Na verdade, é nossa intuição que a crise veio agravar e pôr em evidência algumas fragilidades estruturais das políticas económicas e sociais adoptadas nas últimas décadas e cujo rumo importa agora alterar radicalmente. A austeridade é, nesta medida, indissociável de uma profunda reforma do Estado, a qual, adequando-o à nova Sociedade em que actualmente vivemos, bem diferente da do século passado, lhe há-de proporcionar uma configuração capaz de assegurar a respectiva *sustentabilidade* económico-financeira e social. Por conseguinte, antes e para além da aceitação ou não da austeridade e da medida e conformação com que venha a ser implementada, se imponha confrontar a Sociedade com algumas perplexidades decorrentes das profundas alterações sofridas pelo quadro da modernidade que suportou o sucesso do Estado até finais do século XX. Com efeito, não nos podemos esquecer que a modernidade se baseou numa profunda confiança no progresso, assente, em larga medida, na pré-compreensão racional da Sociedade. Um pressuposto falacioso, como a história acabaria por demonstrar, mas do qual as ideologias construídas sobre os valores do humanismo acabaram por não cuidar devidamente. Embriagados pelo “bom viver” do crescimento económico, políticos, indivíduos, organizações, empresas e até os intelectuais, poucos teorizaram o “bem viver”, e ninguém cuidou dos limites ao crescimento ou das políticas alternativas de



desenvolvimento. Não admira, portanto, que sejam hoje escassos os recursos financeiros, e, em igual medida, as ideias para a dinamização de políticas públicas diferentes.

Artigo aprovado pelo editor.