

Breves reflexões sobre responsabilidade colectiva e finanças públicas

Joaquim Freitas da Rocha

1. Interesse público e gestão de dinheiros públicos

Embora as retóricas dominantes possam apontar nesse sentido, o Estado constitucional — entendido em sentido amplo e *transnacional* — não se cumpre apenas com a satisfação das exigências inerentes ao Estado de Direito e à Democracia, mas reclama igualmente, e em acentuada proporção, o cumprimento das demandas do Estado Social. Como se sabe, nos quadros deste último, avultam uma série de imposições constitucionais que reflectem necessidades de natureza colectiva (como a saúde, a educação e a protecção social), cujo cumprimento não pode deixar de ser visto como um imperativo jurídico inafastável, sob pena de se criar um modelo de existência meramente formal e até apelativo, mas carente de conteúdo. Na verdade, viver numa estrutura societária na qual as leis são claras e determinadas, a Administração observa a Lei, as decisões dos tribunais são respeitadas e todos podem votar livremente, não significa muito se não existir concomitantemente cuidados de saúde básicos, educação e formação de qualidade ou protecção e ajuda no desemprego e na velhice. O cumprimento dessas imposições e a satisfação dessas necessidades, porém, podem revelar-se extremamente problemáticos, contribuindo para tal a inevitável escassez de recursos públicos e a necessidade de a gestão destes últimos ser feita com respeito e observância das regras da legalidade, eficiência e transparência, ou, numa expressão sintética, ser feita de acordo com o imperativo do Interesse Público¹.

Aqui radica a conexão entre Finanças Públicas e Responsabilidade.

A utilização dos dinheiros públicos só pode ser efectuada com observância das finalidades para que os mesmos são pensados e obtidos — em rigor, e na maior parte das vezes, arrecadados sob a forma de tributos ou outras formas onerosas — e com base num quadro

¹ Para outros desenvolvimentos a respeito deste princípio da prossecução do Interesse Público em matéria de Direito Financeiro Público, v. o nosso “Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis. Urgência de um Direito Financeiro equigeracional”, in *Estudos em Homenagem ao Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra, em fase de publicação.

disciplinador preciso, embora com componentes de flexibilidade e adaptação. O incumprimento desse quadro deverá obrigar o respectivo infractor a prestar contas e, sendo caso disso, a incorrer em consequências gravosas e desfavoráveis, sob a forma de assunção de responsabilidade aos mais diversos níveis: disciplinar (sujeitando-se a sanções hierárquicas), civil (indemnizando eventuais lesados), criminal (sofrendo multas, penas de prisão ou outras penas) e financeira (por exemplo, por via da *reposição* dos dinheiros em causa).

Todavia, não apenas dos pontos de vista individual e jurídico, estes problemas devem ser analisados, pois descobrem-se com facilidade dimensões supra-individuais e éticas que não podem ser desconsideradas ao nível da escolha ineficiente (ou deficiente) de bens públicos. Basta pensar, por exemplo, na *culpa* que toda uma colectividade pode ter na degradação dos recursos naturais, na deterioração dos cuidados de saúde e de educação, na delapidação do património cultural e monumental, na corrosão do sistema de justiça ou na extenuação do sistema democrático para se constatar que a responsabilidade envolve igualmente um enfoque colectivo e um outro de natureza ética, transportando, para as gerações futuras, encargos não desprezíveis.

Antes de procurar demonstrar se é possível falar numa responsabilidade colectiva em matéria de finanças públicas numa perspectiva intergeracional — propósito nuclear do presente escrito —, será conveniente assentar algumas premissas de análise que perpassarão todo este trabalho e que subjazerão a todas as considerações.

Em primeiro lugar, torna-se indispensável localizar o tema no quadro de uma adequada teoria das finanças públicas — trata-se aqui de compreender que, mais do que opções localizadas tomadas de acordo com critérios estritamente políticos, o que está em causa é a produção, criação e manutenção de bens públicos e semipúblicos com vista à satisfação de necessidades financeiras e colectivas. Esses bens — como hospitais, centros de saúde, estradas, universidades, escolas, prestações sociais, etc. —, evidentemente, não são produzidos a custo zero, nem sequer a baixo custo, mas são financiados por via de receitas públicas, quadro em que os impostos, as taxas, os empréstimos e as transferências públicas ganham relevo. Neste contexto, importa desde agora salientar que construir o bem em questão não é suficiente para satisfazer a(s) necessidade(s), sendo igualmente indispensável projectar a sua manutenção e conservação em termos de utilização futura, bastando pensar, por exemplo, na longevidade de equipamentos como um hospital ou uma linha de caminho de ferro para se aquilatar da importância desta premissa.

Em segundo lugar, importa referir que a meta lucrativa dificilmente poderá ser estabelecida como o farol orientador da produção deste tipo de bens. Isto porque as componentes

sociais e jurídicas (constitucionais) que atravessam o fornecimento de bens públicos e semi-públicos na maior parte das vezes não se compaginam com a viabilidade económica da sua produção, pois estamos a falar de equipamentos e prestações cuja oferta e cuja procura não se regem pelos tradicionais (?) critérios de mercado, em termos de se poder fixar um preço em função do custo de produção ou das variações daquelas. Basta pensar que se os custos de um serviço de saúde fossem equivalentes aos custos inerentes aos equipamentos adquiridos por um hospital, muitos poucos utentes os poderiam pagar. Por outro lado, muitos desses bens, devem ser disponibilizados gratuitamente — embora em termos económicos, nenhum o seja, pois em última análise serão financiados por via dos impostos de todos —, ou a um custo muito reduzido, pois visam satisfazer necessidades básicas e essenciais à dignidade da pessoa humana, como acontece com a garantia de subsistência, a saúde ou a educação. Em todo o caso, tendencial gratuitidade não significa absoluta gratuitidade, pois os impostos, empréstimos e transferências financiam primacialmente a produção inicial dos bens e não a sua manutenção, sendo razoável exigir dos utentes respectivos uma quota de esforço na repartição dos custos, nomeadamente sob a forma de taxas de utilização.

Em terceiro lugar, cumpre enfatizar que a maior parte dos sistemas financeiros públicos actuais atravessa um preocupante ciclo de crise e que a melhor forma de o combater e superar passa pela diminuição da despesa pública, e não tanto pelo aumento das receitas, em face do nível de saturação fiscal e de endividamento da maioria dos Estados. Aqui, com Vito Tanzi entendemos que esta redução assenta essencialmente em três pilares, a saber: (i) a adequada regulação do mercado e da concorrência, permitindo que certos bens possam ser deslocalizados para os privados em termos de assegurar o seu fornecimento equitativo; (ii) a redução da gratuitidade e o aumento da onerosidade, introduzindo taxas com o objectivo de limitar a procura desnecessária de serviços públicos; e (iii) o aproveitamento dos benefícios da globalização, concentrando a produção naqueles bens que com proveito podem ser produzidos a nível interno, e importando aqueles outros que a baixo custo são produzidos noutros quadrantes².

Em quarto lugar, finalmente, não pode ser perdido de vista que não são apenas os argumentos financeiros *stricto sensu* que devem ser considerados no momento da ponderação e da tomada de decisão em matéria de finanças públicas, havendo que atender igualmente a outro tipo de *juízos*. Por exemplo, no momento de se considerar a redução da despesa pública por via da diminuição do peso dos funcionários públicos, não podem ser deixadas de

² V. TANZI, Vito, "Role of Government and public spending in a changing world", in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, ano LXIV, 3, 2005, p. 338.

parte as limitações que decorrem dos estatutos de cada funcionário, bem assim como as diversas alternativas que podem concorrer no mesmo sentido: despedimento, valorização dos trabalhadores através do estabelecimento de justos prémios de desempenho ou de remunerações em função da produtividade, combate ao absentismo, etc. Em suma: decisão financeira não é sinónimo de decisão financista.

Pois bem. Tudo o que foi dito tem como propósito enquadrar e subscrever a ideia de que a gestão dos dinheiros públicos deve ser feita de um modo responsável³.

Procuremos agora ver de que modo essa responsabilidade pode emergir.

2. Teoria da deliberação prática e ética da responsabilidade

O correcto enquadramento da *ideia* de responsabilidade não pode deixar de ser efectuado sem o ancoramento do discurso nos domínios da escolha da direcção da conduta humana – por outras palavras: no campo da deliberação prática. Com efeito, apenas será correcto dizer que alguém é responsável por algo se esse alguém, em algum momento, puder escolher um caminho a seguir de entre vários, o que equivale a defender que, de um ponto de vista teórico, a teoria da responsabilidade se enquadra no domínio mais vasto da teoria da ordenação da vontade. Nesta moldura lógica, fala-se em pautas da acção humana, i.é, padrões de comportamento que servem de parâmetro aferidor da validade das condutas, permitindo afirmar se estas são boas ou más, valiosas ou desvaliosas, num contexto de escolhas e selecções, sacrifícios e renúncias.

Tendo presentes estas coordenadas, pode avançar-se com uma proposta de noção de responsabilidade (meramente operativa para estes propósitos): nexó entre determinado *actor* e o resultado das suas acções. Neste sentido, um sujeito actuante será responsável se puder ser chamado a contas pelos seus próprios actos, o que pressupõe, por um lado, que ele se determinou a si mesmo a actuar e, por outro lado, que ele poderia ter optado e actuado de outro modo.

Intui-se claramente que a noção de responsabilidade, na maior parte das situações, comporta duas dimensões distintas mas sobrepostas e comunicáveis entre si: uma, íntima e psicológica, que se legitima por si mesma e a que chamaremos dimensão moral; outra, externa e jurídica, que já necessita de um processo de legitimação exterior ao sujeito e resultante da

³ V., para uma visão completa, “Finances publiques et responsabilité: l’autre réforme”, in *Revue Française de Finances Publiques*, 92, Novembro 2005.

comunidade onde ele se insere⁴. Por outro lado, do ponto de vista subjectivo, é possível falar-se numa responsabilidade individual por oposição a uma responsabilidade colectiva, consoante o juízo de valoração dos actos tenha por referência e destinatário um sujeito determinado e individualizado ou uma pluralidade de agentes, uma colectividade ou uma comunidade, com os seus membros indistintamente vistos⁵. Da consideração destas duas dicotomias classificatórias, é possível retirar um conjunto de quatro possíveis opções abstractas de imputação de resultados da acção (tetracotomia da responsabilidade):

- i) responsabilidade moral individual;
- ii) responsabilidade jurídica individual;
- iii) responsabilidade moral colectiva;
- iv) responsabilidade jurídica colectiva.

Importa desde já assumir sem hesitações que se rejeita qualquer espécie de *individualismo* extremo, colocando a centralidade exclusivamente no indivíduo e na sua acção, glorificando o eu e secundarizando os outros, advogando a amplificação dos direitos e das opções, e reduzindo o espaço dos deveres e da responsabilidade. Porque se entende que tal postura coloca em crise qualquer tentativa de solidariedade social⁶ — que defendemos —, entendemos que será preferível uma postura *personalista*, que coloque a centralidade na pessoa (e não no indivíduo) e nas suas diferentes dimensões, individual e colectiva, e que possa fundar uma verdadeira ética da responsabilidade solidária⁷.

3. A responsabilidade colectiva

3.1. A teoria gradualista da responsabilidade

Em matéria de finanças públicas e de decisões financeiras públicas, e não obstante outras dimensões relevantes que serão aqui contornadas e afastadas (*v.g.*, imputação disciplinar,

⁴ Assim, SOTELO, Ignacio, “Moralidad, legalidad, legitimidad: reflexiones sobre la ética de la responsabilidad”, in *Isegoria (Revista de filosofía moral y política)*, 2, 1990, p. 40, disponível em <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/389/390>.

⁵ V., a respeito do tema, MILLER, Seumas, *The Moral Foundations of Social Institutions. A Philosophical Study*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 120 e segs.

⁶ V. CHAFUEN, Alejandro, “Personalismo vs. Individualismo: o seu impacto na política pública”, in *Revista Portuguesa de Filosofia*, 65, 2009, fasc. 1-4, p. 235. V., ainda, BALAKRISHNAN, Uma, DUVALL, Tim, e PRIMEAUX, Patrick, “Rewriting the Bases of Capitalism: Reflexive Modernity and Ecological Sustainability as the Foundations of a New Normative Framework”, in *Journal of Business Ethics*, 2003, 47, p. 300.

⁷ Cfr., a propósito, TAM, Henry, *Communitarianism. A new agenda for politics and citizenship*, MacMillan Press Ltd., London, 1998, pp. 14 e segs.

civil, criminal e financeira dos agentes *faltosos*), a noção de responsabilidade assume presentemente maior importância se for dimensionada numa perspectiva jurídica transpessoal e colectiva, que procure buscar as consequências das más opções tomadas pela comunidade no seu todo. Compreende-se que seja um caminho difícil de trilhar e no qual será complicado atingir resultados materializáveis e concretos, até porque se está a lidar com categorias meramente lógicas e não ontológicas, como a “sociedade”, a “comunidade”, a “geração” — que não têm existência física —, o que tradicionalmente tem impedido o estabelecimento em termos práticos, conclusivos e peremptórios de um nexo de causalidade entre determinada acção e determinado resultado. Contudo, os desenvolvimentos recentes da ciência jurídica — particularmente no âmbito do direito criminal e contra-ordenacional — parecem indicar que o caminho a trilhar poderá ser outro.

Na verdade, tendo como pano de fundo a *Collective Moral Autonomy Thesis*, começa a ser entendimento cada vez mais disseminado que um grupo ou uma comunidade podem eles próprios ser responsabilizados — ou, no mínimo, ser chamados a prestar contas pelas actuações individualizadas dos seus membros — e, mais do que isso, podem sofrer sanções. Como facilmente se compreende, a aceitação — à qual se adere — da ideia de responsabilidade colectiva traz implícita a superação da concepção individualista ou personalista de imputação, de acordo com a qual apenas os sujeitos individuais (pessoas singulares) são susceptíveis de ser responsabilizados pelas suas acções, não aceitando que os grupos o possam ser, independentemente dos seus agentes ou componentes⁸. Pelo contrário, uma concepção transpersonalista, defende que tais grupos podem e devem ser chamados a prestar contas por algumas das suas actuações, exigindo-se *ab initio* que esse grupo tenha personalidade jurídica, como acontece com as pessoas colectivas legalmente constituídas, particularmente com as pessoas colectivas de Direito Público, e mais especificamente ainda com o Estado.

É certo que, em última análise e em termos práticos, sob pena de se cair nos campos da inconsequência, da ineficácia e da inoperatividade, a imputação colectiva há-de obrigar a que os resultados da prestação de contas devam posteriormente ser imputados a alguns membros dessa pessoa colectiva, uma vez que esta, não tendo existência física (embora tenha existência jurídica), não poderá sofrer, ela própria, as consequências. Tais membros chamados à responsabilidade podem sê-lo quer a título individualizado — através do exercício dos direitos de regresso, como acontecerá com os sócios ou administradores em relação

⁸ A respeito do tema, v. RISSER, David T., “Collective Moral Responsibility”, in *The Internet Encyclopedia of Philosophy* [peer-reviewed], <http://www.iep.utm.edu/> [02 de Outubro de 2011].

a uma sociedade ou com os legisladores que emanam uma má lei ou os juízes que aplicam erradamente a lei em relação ao Estado —, quer a título não individualizado ou genérico, em que a responsabilidade é disseminada por todo um grupo, como acontece quando as sanções impostas a um Estado se vão repercutir na esfera jurídica de todos os contribuintes por vias do aumento dos impostos ou de outras restrições de direitos, liberdades ou garantias.

Podemos assim dizer que uma adequada teoria da responsabilidade colectiva pressupõe dois momentos (*teoria gradualista da responsabilidade*): um primeiro momento de imputação da má acção ao grupo e um segundo momento de devolução dessa imputação aos elementos desse grupo. Porventura este segundo momento da imputação poderá ser injusto, principalmente se a responsabilidade for disseminada por todo o grupo, pois alguns elementos podem não ter tomado parte no procedimento conducente à tomada da decisão errónea ou se tenham mesmo oposto a ela. Contudo, não pode deixar de se aceitar que os grupos não são biologicamente espontâneos, mas resultam de um consenso social entre os seus membros no sentido de o formarem, o que traz a consequência de que não apenas os benefícios mas também as desvantagens devem ser imputadas ao grupo e posteriormente devolvidas aos seus membros, isto é, o que afecta a comunidade, positiva ou negativamente, afecta igualmente cada um dos seus elementos.

Evidentemente que tal pressupõe um indispensável sentimento de pertença e de co-direcção, que permita que todos se sintam parte de um todo (coesão social, a qual começa a ser colocada em crise nos modelos societários actuais) e, mais do que isso, que todos se sintam como condutores dos destinos desse todo, superando o individualismo e encontrando um momento de identidade transcendente.

Aqui chegados, um refinamento analítico se impõe: nos desenvolvimentos subsequentes centrar-se-ão as considerações apenas na responsabilidade jurídica colectiva, e particularmente na questão de saber se a geração presente pode ser chamada a responder pelas más actuações das gerações que as precederam. Em termos jurídicos práticos, e porque a geração não tem personalidade: se o Estado presente pode ser chamado a responder pelas más actuações do Estado passado.

3.2. A responsabilidade entre gerações

Uma das dimensões juspublicistas mais relevantes da responsabilidade colectiva pode ser encontrada no domínio da responsabilidade entre gerações, assumindo-se que o decisor

actual não é um “agente único” e rejeitando-se a clássica *teoria do desconto* na consideração do valor das actuações (teoria essa que defende que na ponderação do valor social das medidas actuais se “descontam” — ou não consideram — os impactos no futuro⁹).

Importa começar por salientar que o próprio conceito de geração se apresenta de um modo inevitavelmente convencional, no sentido de se revelar um conceito útil apenas no contexto em que está a ser utilizado, não sendo possível um conceito analítico, preciso e determinado¹⁰. Como já foi várias vezes salientado, as pessoas pertencentes a um grupo não nascem nem morrem ao mesmo tempo, além de que podem não desenvolver um sentimento de pertença que as faça sentir como parte de uma mesma geração. Em todo o caso, para os presentes propósitos e de um modo simples, entender-se-á por geração o conjunto amplo de pessoas nascidas num mesmo lapso temporal que outras, de modo a que se possa distinguir os que já não vivem (gerações passadas), os maiores que vivem (geração presente) e os menores que vivem e os que ainda nascerão (geração e gerações futuras).

A partir desta precisão, é possível afirmar-se que a responsabilidade intergeracional é um tipo de responsabilidade que se impõe em primeira linha como consequência de um dever de natureza ética, um imperativo moral¹¹ que impende sobre a sociedade no seu todo e sobre cada um dos seus elementos em particular, no sentido de acautelar um projecto de felicidade que supere as contingências temporais inerentes ao ciclo de existência de cada um. Tal componente ética é — *rectius*: deve ser — posteriormente revestida por um invólucro jurídico, em consequência do processo de desenvolvimento da consciência humana e da maturidade cultural de um povo, fazendo impender sobre uma geração o resultado das actuações de outra ou outras. Esta juridificação do imperativo resulta verdadeiramente imprescindível, na medida em que as actuações espontâneas (*v.g.*, o mercado), só por si não reconhecem os direitos do futuro, havendo necessidade da sua imposição normativa, designadamente ao nível constitucional, como linha de comportamento¹².

⁹ V. PADILLA ROSA, Emilio, *Equidad intergeneracional y sostenibilidad. Las generaciones futuras en la evaluación de políticas y proyectos*, Instituto de Estudios Fiscales, Investigaciones, n.º 1/02, Madrid, 2002, pp. 15 e 25 e segs.

¹⁰ Cfr., a propósito, BUCHANAN, Neil. H., “What do we owe future generations?”, in *George Washington Law Review*, 77, 2009, p. 1250.

¹¹ V. BUCHANAN, Neil. H., “What do we owe future generations?”, *cit.*, p. 1237.

¹² Porém, e como muito bem observa PADILLA ROSA (*ob. cit.*, p. 56), el simple reconocimiento constitucional de los derechos del futuro no garantiza que éstos sean respetados en la práctica. Las generaciones futuras no tienen representantes ni en los mercados ni en la gestión política. Consequentemente — prossegue o autor, e aderimos à sua retórica — torna-se necessária a criação de instituições presentes que actuem como “representantes, defensores y tutores” dos direitos das gerações vindouras, fazendo com que estes sejam efectivamente respeitados, sob pena de sanções reais (a aplicar no momento presente).

Reconhece-se assim um verdadeiro imperativo de intertemporalidade, uma ética do futuro (*Zukunftsethik*)¹³, que comporta por um lado uma dimensão preventiva — no sentido de demandar da geração presente o dever de acautelar o projecto de felicidade das gerações futuras — e por outro lado uma dimensão repressiva — no sentido de a geração presente poder ser chamada a responder pelos erros das gerações passadas. Naturalmente que de um ponto de vista jurídico, a responsabilidade entre gerações não pode assentar a sua existência e efectividade no binómio clássico poder-dever, ao menos numa concepção sinalgmática que os conceba de modo equivalente, recíproco e interdependente. Isto porque, quer na dimensão preventiva quer na dimensão repressiva acima apontadas, o outro pólo da imputação ou pode ainda não existir (a geração futura) ou pode já não existir (a geração passada). Além disso, não deve ser perdida de vista a ausência de forma dos sujeitos em questão (as gerações), o que contribui para que um eventual nexo de responsabilidade se revele fluido e quebradiço, levando a que se afirme que a relação intergeracional é uma relação de natureza e estrutura difusa e subjectivamente descentrada¹⁴.

Outro embaraço jurídico resulta do facto de se estar em presença de uma relação que, ao menos numa primeira análise, não faz nascer direitos justificáveis, isto é juridicionalmente demandáveis. Sobre este ponto, porém, reflectiremos adiante.

Por agora, procuremos direccionar as reflexões para um sentido diverso.

4. A responsabilidade entre gerações no domínio das finanças públicas

Como acima superficialmente se referiu, o imperativo de salvaguarda das gerações futuras projecta-se numa dimensão preventiva e numa dimensão repressiva, consoante se tenha em vista, respectivamente, uma finalidade de antecipação ou de consumação de resultados das actuações de uma geração em relação a outra(s). Com o objectivo de evitar que a análise se situe no superficial domínio das vaguidades e das trivialidades discursivas, procuremos indagar as exigências inerentes a cada uma dessas dimensões, tomando como âncora de praticabilidade o domínio do Direito Financeiro Público e das Finanças Públicas.

¹³ A propósito, v. IRRGANG, Bernhard, “Nachhaltigkeit als Ideologie?”, in *Revista Portuguesa de Filosofia*, 59, 2009, fasc. 3, pp. 778 e segs.

¹⁴ A respeito das dificuldades de enquadramento da relação intergeracional, v. KOSLOWSKI, Peter, “Gerechtigkeit zwischen den Generationen: Globale Perspektiven”, in *Revista Portuguesa de Filosofia*, 65, 2009, fasc. 1-4, p. 506.

4.1. Dimensão preventiva

4.1.1. Selectividade da despesa pública e não oneração excessiva

Nesta primeira dimensão, a responsabilidade entre gerações consubstancia-se na exigência de que a geração presente deva procurar garantir um modelo de existência adequado para as gerações que se lhe seguirão, ou, na linha do que já por outros foi referido, projectar nos destinatários futuros um conjunto de condições abstractamente ponderadas que, *na sua globalidade*, sejam melhores do que as condições vividas no momento presente (“*The better than me standard*”)¹⁵.

Será importante enfatizar que a salvaguarda das gerações futuras não pode ser levada ao ponto extremo de ser considerada uma vinculação para as mesmas – não se trata de impor modelos de existência, nem amarrar os vindouros aos projectos actuais, mas tão-somente de formular opções para o futuro que sejam tendencialmente imparciais, permitindo a existência de pressupostos igualitários e solidários. Uma leitura deste princípio que será de rejeitar liminarmente será aquela que, ao estilo das sociedades pré-modernas, assuma uma determinada concepção de felicidade e a imponha a todos, cerceando as suas escolhas. Por outro lado, também não se pode pensar que se trata de uma promessa inquebrável, tendo-se sempre presente que, apesar de todos os esforços, as gerações presentes não conseguem assegurar nem garantir resultados certos, mas apenas possibilidades de obtenção de resultados. O que se pretende é permitir no futuro o pleno desenvolvimento da personalidade de cada um, dentro dos limites do possível, não sendo legítimo esperar dos antecessores um nível concreto de prestações ou realizações¹⁶.

Apesar das dificuldades de indeterminação do nível de adequação que poderá ser considerado justo, sempre se pode afirmar que do ponto de vista jurídico se reclama — mais do que isso: se impõe — que os decisores normativos presentes (o legislador *lato sensu*) tenha um âmbito de projecção alargado, incluindo nas suas determinações cenários e quadros de longo prazo, aos mais diversos níveis, mas principalmente aos níveis social, económico e político. Exige-se-lhes que não se limitem (irresponsavelmente) a incluir no processo motivacional apenas os efeitos circunscritos ao momento em que a decisão está a ser tomada e

¹⁵ Cfr. BUCHANAN, “What do we owe future generations?”, *cit.*, pp. 1257 e segs.

¹⁶ Cfr., num sentido análogo, VAN PARIJS, Philippe, “Que é uma Nação Justa, um Mundo Justo, uma Empresa Justa?”, in *Revista Portuguesa de Filosofia*, 65, 2009, fasc. 1-4, pp. 131 e segs.

que procurem antecipar efeitos que essa decisão poderá produzir no futuro (“*consider the future consequences of present actions*”¹⁷).

Procurando concretizar este imperativo, pode afirmar-se que uma primeira exigência concreta se materializa no princípio da selectividade da despesa pública: deve ser atribuída prioridade e preponderância às despesas públicas de natureza reprodutiva, com utilidades a ser irradiadas para momentos temporalmente diferidos, que permitam que os filhos e netos dos que actualmente decidem também possam usufruir dos respectivos proveitos e vantagens. Será o que se passa, designadamente, com a construção de equipamentos de ensino (estabelecimentos pré-escolares, escolares, politécnicos e universitários), equipamentos de saúde (centros de saúde, centros de ambulatório, hospitais), infra-estruturas de transportes (linhas de caminho de ferro, instalações portuárias e aeroportuárias, estradas) ou equipamentos culturais (teatros, museus, bibliotecas). Opostamente, serão de evitar as despesas correntes, cuja utilidade tem tendência a esgotar-se no próprio período em que são efectivadas. Contudo, importa ter presente que muitas destas despesas correntes podem ser forçosas e imprescindíveis (como, por exemplo, o pagamento de vencimentos a funcionários públicos, a manutenção dos serviços públicos ou a atribuição de certos subsídios), de modo que esta regra da evitabilidade se deve afirmar meramente tendencial. Este princípio da selectividade, se for juridicamente bem dimensionado, fundamentará um verdadeiro direito fundamental à boa despesa pública, considerando-se como “boa” aquela que respeite as exigências do princípio da proporcionalidade, isto é, que seja absolutamente necessária, adequada e quantitativamente proporcional, tendo o fim que se pretende atingir (a necessidade a satisfazer).

Mas, ainda dentro desta dimensão preventiva e porventura mais importante do que o tipo e a qualidade da despesa — ou, no mínimo, tão importante quanto isso — será o modo de financiamento da mesma. A este respeito, o princípio em análise (responsabilidade intergeracional) exige que as gerações futuras não sejam sobrecarregadas com o pagamento das despesas da geração actual, principalmente por via dos tributos que lhe sejam exigidos. Como bem refere Becker, *Die Schulden von heute sind die Steuern von morgen*¹⁸. Com efeito, se a geração presente efectua muitas despesas públicas, mesmo reprodutivas, e as financia com recurso ao crédito, lógico se torna concluir que, se estivermos em presença de crédito de médio e longo prazo, o ónus ou encargo do respectivo pagamento vai recair sobre quem

¹⁷ Assim, KRYSIAK, Frank C., “Risk Management as a Tool for Sustainability”, in *Journal of Business Ethics*, 2009, 85, p. 483.

¹⁸ Assim, BECKER, Andreas, “Generationengerechte Finanzpolitik”, in *Handbuch Generationengerechtigkeit*, (org. Jörg Tremmel), Öko, München, 2003, p. 251.

não tomou parte na decisão despesista, agravando-se as consequências negativas se as utilidades entretanto temporalmente diferidas forem reduzidas ou se forem diluindo com o passar dos anos. Neste último caso, teremos uma geração a pagar bens públicos e semipúblicos relativamente aos quais pouca ou nenhuma utilidade retira¹⁹.

4.1.2. Domínios específicos de imposição de responsabilidade

Assumindo que existe um dever ético de salvaguarda das condições de existência das gerações vindouras e que o mesmo se materializa posteriormente numa imposição de natureza jurídica — cuja violação poderá fazer incorrer em responsabilidade, como adiante se verá —, será conveniente densificar o conteúdo respectivo, sob pena de resvalar a retórica para os campos da generalidade e do lugar-comum que se pretendem evitar.

A este respeito, dir-se-á que são muitos os domínios em que os decisores actuais devem considerar e ponderar as consequências longínquas das suas actuações, se tal não se impuser mesmo em todos os casos. Seja como for, no quadro de muitas outras áreas que poderiam ser atendidas — como o ordenamento território, a preservação do património cultural, a salvaguarda do direito ao trabalho, etc. —, tendo em conta as limitações inerentes ao presente trabalho, sobrelevam-se aqui as seguintes: educação, recursos naturais e ambiente, protecção social e saúde.

Serão estes os domínios específicos de imposição de responsabilidade.

Vejamos em que termos.

a) Ensino

O primeiro desses domínios a ser destacado — e aqui considerado porventura o mais importante sob o ponto de vista ético e responsabilizador —, é o domínio da educação, precisamente por ser aquele no qual a componente preventiva e antecipatória melhores resultados pode atingir. Neste campo, as políticas públicas, em geral, e as despesas públicas, em particular, devem ser fortemente direccionadas no sentido da aposta na formação de gerações preparadas para enfrentar desafios e ambientes adversos, recusando o facilitismo e a

¹⁹ Em termos mais amplos e abrangentes, o princípio da salvaguarda das gerações futuras, traduz-se em limites constitucionais expressos, denominados como “regras de ouro das finanças públicas”. Entre elas, relevam a regra de exigência de equilíbrio orçamental, a proibição do recurso ao crédito, o estabelecimento de tectos para a despesa pública e a imposição de limites máximos para a dívida pública (*Schuldenbremse*). V., SOULAY, Carine, “La «règle d’or» des finances publiques en France et en Allemagne: convergence au-delà des différences?”, in *Revue Française de Finances Publiques*, 112, 2010, pp. 187 e segs., e MAGIN, Christian, “Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse. Warum die Staatsverschuldung weiterhin ungebremst steigen kann”, in *Wirtschaftsdienst*, 90, 2010, pp. 262 e segs.

permissividade e acentuando a excelência, a exigência e o rigor. Por conseguinte, uma boa gestão de dinheiros públicos e uma correcta política de despesa educacional deverá atribuir preponderância a programas de financiamento de acesso e ao ensino e frequência do mesmo (promovendo a sua universalização e igualitarização) a cursos de formação avançada de professores, a campanhas de promoção da excelência e da cidadania, e à aquisição de bens duradouros e úteis (como bibliotecas ou centros de informática). Inversamente, deverão ser evitadas as despesas em bens correntes ou que podem ser considerados supérfluos (v.g., campanhas públicas relativas a eventos desportivos de massas ou a concursos televisivos, salas de jogos, centros de informática de carácter lúdico) ou então em bens que se afiguram mesmo prejudiciais (por exemplo, bares de *fast-food* ou divulgação de *reality-shows*).

Do ponto de vista das receitas, o sistema educacional, no que concerne as suas dimensões estruturais e fundacionais, deverá ser financiado principalmente por via dos impostos, ao passo que as suas dimensões de manutenção e de conservação deverão procurar o financiamento em taxas de utilização, a pagar pelos respectivos utentes, mas sempre com um regime legal enquadrado pela ideia de serviço público, nomeadamente prevendo isenções e reduções em termos adequados e proporcionais. Consequentemente, a imposição de propinas revela-se indispensável, embora deva ser feita com moderação.

O objectivo fulcral, num caso ou no outro, será sempre o de formar cidadãos activos, preparados, e com espírito criativo e empreendedor²⁰.

b) Recursos naturais e ambiente

Outro domínio que envolve elevados factores de ponderação, preservação futura e prevenção é o dos recursos naturais e ambiente, sendo mesmo uma área na qual, tradicionalmente, se têm direccionado muitos trabalhos jurídicos. Aqui, procura-se sobrelevar o direito que cada pessoa tem a uma capacidade económica e ecológica não deteriorada pelas actuações dos antecessores²¹, o que passa obrigatoriamente, ao nível da despesa, pelo incentivo aos “consumos verdes” (aposta política nas energias renováveis, redução nos serviços públicos dos encargos em combustíveis tradicionais, estabelecer metas de poupanças de água e luz, etc.) e ao nível da receita na introdução de eco-impostos e ecotaxas.

²⁰ Algum paralelo, embora não identificação completa, com os objectivos estratégicos delineados pela União Europeia. V. as Conclusões do Conselho de 12 de Maio de 2009 sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (“EF 2020”), disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:PT:PDF>.

²¹ V. PADILLA ROSA, Emílio, “Equidad intergeneracional y sostenibilidad...”, *cit.*, p. 16.

Para a importância que o Direito do Ambiente tem vindo a assumir, contribui sobretudo a imposição constitucional de preservação dos recursos naturais para as gerações futuras, de modo a garantir a satisfação das suas necessidades²².

c) Protecção social

O sector mais problemático em termos de sustentabilidade financeira e que em maior grau se exige o rigoroso cumprimento de um “contrato implícito entre gerações” é, sem margem para dúvidas, o da protecção social, aqui encarada de um modo geral, e abrangendo as prestações sociais não específicas. Em termos pouco rigorosos, trata-se daquilo que convencionalmente se designa por “sistema de segurança social”, sendo que a questão da respectiva sobrevivência a longo prazo tem sido já bastante questionada por diversos actores²³.

Na verdade, verifica-se uma inegável falta de cuidado em termos de políticas públicas, que em devido tempo não trataram de assegurar o ambiente económico e sociológico adequado para que um sistema desta natureza pudesse sobreviver, descurando a produtividade económica e o emprego — que contribuem para o manancial de quotizações — e não prevenindo as implicações da mudança das estruturas demográficas, nomeadamente ao nível do envelhecimento das populações — assistindo-se a um cada vez maior número de beneficiários e um cada vez menor número de contribuintes. Naturalmente que, num sistema em que poucos pagam e muitos recebem, a viabilidade fica posta em causa.

Acrescem as condicionantes jurídicas: a Constituição da República Portuguesa (CRP) impõe um sistema subjectivamente universal (“todos têm direito à segurança social”) e materialmente alargado (apoio “na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”) de protecção social²⁴ e não está colocado de parte o princípio da proibição do retrocesso social, o qual, embora não tenha previsão constitucional expressa, merece dignidade constitucional, embora com a reserva do possível.

²² Cfr. art. 66.º, n.º 2, alínea d), da CRP.

²³ Sobre a crise dos sistemas de protecção social, v. GOODIN, Robert E., “Treating likes alike, intergenerationally and internationally”, in *Policy Sciences*, 1999, 32, pp. 194 e segs., e o volume *Las nuevas fronteras de la protección social. Eficiencia y equidad en los sistemas de garantía de rentas*, in *Hacienda Pública Española, Monografía 2003*. Acerca das possíveis limitações constitucionais a tais reformas, v. o nosso “A solidez das finanças públicas estaduais e o Direito da União Europeia. Em particular, o pacto de estabilidade e crescimento e o procedimento relativo a défices excessivos”, in *Direito da União Europeia e Transnacionalidade*, Acção Jean Monnet (Information and Research Activities), Quid Iuris, Lisboa, 2010, p. 152.

²⁴ Cfr. art. 63.º, n.ºs 1 e 3, da CRP.

Além disso, outras condicionantes intrasistémicas contribuem igualmente para a debilidade do edifício garantístico, como sejam a atribuição de ajudas sem a sujeição à condição de recursos e a substituição da “velhice cronológica” pela “velhice funcional”, possibilitando o antecipar de reformas de modo irresponsável.

O respeito pelas gerações futuras impõe aqui, em maior grau, um conjunto de políticas financeiras responsáveis que deverão passar desde logo por uma rigorosa gestão da despesa, seja antecipando-as e evitando-as (por exemplo por via de campanhas de promoção da boa saúde e do conseqüente prolongamento da vida activa e do aumento da idade das reformas), seja conferindo uma maior selectividade na sua efectivação, controlando a atribuição de prestações (dando-as efectivamente a quem delas precisa)²⁵. Ao nível da receita, o caminho passa inevitavelmente pelo aumento das quotizações, o que poderá ser feito, por exemplo, por meio da criação de incentivos e pela remoção dos desincentivos ao emprego (pois aumentando o número de trabalhadores, aumenta o número de pagantes para o sistema) e por meio do alargamento da base contributiva — incluindo nesta todas, mesmo todas, as remunerações auferidas pelos trabalhadores, equiparando-se a base contributiva à base fiscal (salários, indemnizações, prestações acessórias, abonos, comissões, gratificações, etc.). Por outro lado, deve pensar-se na hipótese de diversificação das fontes de financiamento, por exemplo, através do “desvio” parcial deste do trabalho para o consumo, como sucede em vários ordenamentos com a introdução do denominado “IVA social”, o qual consiste em transferir uma parte da receita deste imposto para o fim de protecção social (o que poderá implicar um aumento do mesmo em termos eventualmente significativos e impetuosos).

d) Saúde

Por fim, no quadro exemplificativo que nos propusemos apresentar, releva o sector da saúde, como sendo um dos que reclamam uma cultura financeira de responsabilidade acrescida. Neste segmento de análise, cumpre começar por dizer que se rejeita a concepção que nega à saúde a natureza de necessidade pública, bem assim como a sua não consideração como bem social. Pelo contrário, entende-se que se está em presença de uma necessidade que deve ser satisfeita por entes públicos, embora não exclusivamente por estes, até porque as imposições constitucionais, também aqui, impõem essa conclusão²⁶.

²⁵ V., a propósito deste tema, uma vez mais, o nosso “A solidez das finanças públicas estaduais...”, *cit.*, p. 151.

²⁶ Neste sentido, cfr. art. 64.º, n.ºs 2 e 3, da CRP.

No que particularmente diz respeito à disciplina financeira, e a exemplo da metódica expositiva anteriormente adoptada a propósito dos outros sectores que se destacaram, importa discernir as medidas respeitantes à despesa e as medidas respeitantes à receita. No que concerne à despesa com a saúde, a pedra de toque, também aqui, reside na selectividade e na prudência na efectivação da despesa, o que poderá passar pela restrição dos cuidados públicos assegurados, por exemplo, ao nível dos internamentos desnecessários ou do atendimento em falsas urgências. Paralelamente, poder-se-á pensar na privatização de certas prestações não absolutamente essenciais à boa prestação de cuidados sanitários, como o fornecimento de certas refeições, a efectivação de certos actos de enfermagem ou a realização de certos transportes de doentes, de modo a aliviar o sistema de ineficiências e gastos supérfluos.

No tocante às receitas, a grande ideia a reter é a de que a gratuitidade do sistema nacional de saúde é uma ilusão, inculcando a ideia errada de que existem bens públicos dados ou sem custos para o utilizador. Assim sendo, o financiamento corrente deve ser apoiado por via de taxas, que transfiram para o utilizador uma parte dos custos de exploração do serviço e que, simultaneamente, restrinjam e moderem o acesso (taxas moderadoras), evitando que ele seja desnecessariamente massificado.

Por outro lado, pode pensar-se na hipótese de financiamento por meio da consignação de receitas fiscais, por exemplo, aumentando a taxa de IRS para os escalões mais elevados e destinando o produto da respectiva receita exclusivamente para o sistema de saúde.

4.2. Dimensão repressiva

Chegou enfim o momento de saber quais as consequências jurídicas efectivas da violação do dever de salvaguarda das gerações futuras e de preservação das suas condições de existência, em termos de se averiguar se se trata de um verdadeiro dever jurídico ou apenas de uma imposição de natureza ética ou moral sem revestimento jurídico-normativo.

Pela nossa parte, não restam dúvidas que se trata de um verdadeiro dever jurídico e até constitucionalmente ancorado e positivado. Com efeito, assume-se como absolutamente indubitável que os decisores num determinado momento não podem levar à prática actos e medidas, boas ou más, no pressuposto de que nada existiu antes deles e do seu *momento político*, mas, pelo contrário, são obrigados a ter em consideração todas as envolventes relevantes (sociais, políticas, económicas, jurídicas, etc.) que os rodeiam, nomeadamente as vinculações. Concretizando o discurso: a decisão financeira presente não pode “fazer tábua

rasa” dos compromissos anteriores. Neste sentido, pode afirmar-se que o dever de equidade intergeracional comporta a exigência de respeito pelas obrigações legais e contratuais anteriormente assumidas, estando-se mesmo em presença, como se disse, de um dever constitucionalmente previsto (art. 105.º, n.º 2, da CRP).

Ora, com base neste enquadramento e colocando o acento tónico na dimensão colectiva da responsabilidade, importa precisar, na medida do possível, os contornos desse dever, indagando se é possível obter reparação pela sua violação.

Torna-se necessário assinalar que muito dificilmente o direito respectivo de pedir contas, titulado pela geração presente, se assume como um direito ao qual possa ser atribuída a condição da justiciabilidade, isto é, que possa ser jurisdicionalmente sindicável ao ponto de um tribunal condenar uma geração por má gestão da coisa pública no seguimento de uma acção contenciosa interposta por um eventual interessado (o que, desde logo, levantaria a questão – que aqui contornamos – de saber quem teria legitimidade processual activa para o fazer). Em todo o caso, não se pode dizer que se trata de um “direito sem sanção”, na medida em que podem advir consequências jurídicas relevantes, ou muito relevantes, do incumprimento do imperativo de salvaguarda das gerações futuras.

Isto porque a geração presente pode ser chamada a responder juridicamente pelos abusos do passado, em termos de lhe serem impostas restrições de direitos, restrições essas colectivamente imputadas, embora em momento posterior individualmente disseminadas. Por outras palavras, e dando seguimento ao que já acima se defendeu: não é a geração ela própria quem vai sofrer as consequências desfavoráveis (até porque não tem existência física nem jurídica), mas serão sim os sujeitos que a compõem, enquanto elementos de um agregado que levou à consecução medidas juridicamente desvaliosas.

Um exemplo paradigmático do que acaba de ser dito pode ser encontrado ao nível da União Europeia e das exigências inerentes ao respectivo Pacto de Estabilidade e Crescimento²⁷, contexto no qual, devido à pretérita ausência de rigor financeiro (consubstanciada em inúmeros fenómenos de desorçamentação, “derrapagens” financeiras, má estimação de custos, etc.) são os sujeitos actuais chamados a suportar todo um conjunto de restrições de direitos e, em alguns casos mesmo revogações. Basta ter presentes, de um modo mais concreto, as imposições de redução da despesa (que implicam diminuição de salários e maior dificuldade de obtenção de ajudas e prestações sociais) ou a necessidade do aumento dos impostos e das diversas taxas devidas pela prestação individualizada de serviços públicos no sector da saúde.

²⁷ Cfr. art. 126.º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.

Enfim, como se disse, não se trata de um direito sem sanção, mas de um direito com uma sanção “pulverizada”, mas nem por isso menos gravosa.

5. Conclusões

Como se pode constatar, será duvidoso concluir que uma geração possa ser peremptoriamente responsabilizada pelo que fez de mal em termos financeiros públicos em relação às gerações que a precederam, principalmente se tal responsabilização passar pela aplicação de sanções efectivas e individualizadas.

Em todo o caso, não será correcto afirmar que todo o *iter* de raciocínio efectuado seja desprovido de sentido e de utilidade, sendo possível identificar alguns tópicos reflexivos que poderão indiciar um movimento no sentido dessa responsabilização.

Assim, começou por se colocar em realce que a utilização dos dinheiros públicos deve ser sempre efectuada com base num quadro disciplinador preciso, embora com componentes de flexibilidade e adaptação, e o eventual incumprimento deverá obrigar o respectivo infractor a ser chamado a prestar contas e, sendo o caso, a incorrer em sanções, sob a forma de assunção de responsabilidade.

Assumindo-se que a responsabilidade consistirá num nexos entre determinado sujeito e o resultado das suas acções, de um ponto de vista teórico e de localização metodológica, constatou-se que a sua *ideia* encontra a localização preferencial no cosmos da deliberação prática, defendendo-se igualmente que em tais questões se descobrem com facilidade dimensões supra-individuais que não podem ser desconsideradas. Neste seguimento, rejeitam-se as teses de individualismo extremo, defendendo-se preferencialmente uma postura personalista, que coloque a centralidade na pessoa (e não no indivíduo) e nas suas diferentes dimensões, individual e colectiva, de modo a fundar uma verdadeira ética da responsabilidade solidária.

De um ponto de vista da operatividade, uma adequada teoria da responsabilidade colectiva pressupõe dois momentos (teoria gradualista da responsabilidade): um primeiro momento de imputação da má acção ao grupo e um segundo momento de devolução dessa imputação aos elementos desse grupo.

Por fim, direccionou-se o discurso no sentido pretendido e defendeu-se que uma das dimensões juspublicistas mais relevantes da responsabilidade colectiva pode ser encontrada no domínio da responsabilidade entre gerações, a qual comporta um imperativo de inter-

temporalidade, uma ética do futuro, numa dupla dimensão, preventiva e repressiva. Na primeira, a responsabilidade entre gerações consubstancia-se na exigência de que a geração presente deva procurar garantir um modelo de existência adequado para as gerações que se lhe seguirão (por meio da selectividade da despesa pública e da não oneração excessiva destas últimas), ao passo que na segunda se enfatizou que se trata de um verdadeiro dever jurídico e até constitucionalmente ancorado e positivado, embora dificilmente justiciável. Em todo o caso, não tratará de um “direito sem sanção”, na medida em que podem advir consequências jurídicas relevantes, sendo os sujeitos futuros chamados a suportar todo um conjunto de restrições de direitos.

() Por vontade expressa do autor, este artigo segue as regras anteriores ao novo acordo ortográfico.*