

Sumários de Economia Pública

— O Crédito Público —

António Malheiro de Magalhães
*Professor Auxiliar Convidado da Faculdade de Direito
da Universidade de Macau*

NOTA PRÉVIA¹

Tal como escrevemos em nota prévia à edição policopiada, estes sumários têm como única e exclusiva finalidade servir como elemento de estudo aos alunos do 2º ano da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, na disciplina de Economia Pública.

De modo algum deverá ser encarada como uma segunda versão. As alterações introduzidas não justificam tal designação, pois correspondem, apenas, às actualizações entretanto verificadas no plano do Direito Positivo, bem como às transformações ocorridas no domínio da Dívida Pública do Território de Macau.

Macau, Dezembro de 1997

¹ A pedido expresso do Autor, publica-se em pé de página a *nota prévia à edição policopiada*: Ao elaborar estes sumários relativos ao Crédito Público, não tivemos outra pretensão que não fosse a de proporcionar aos alunos de Economia Pública, do 2º ano, da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, mais um elemento de estudo que, apesar de elementar, lhes possa vir a ser útil nas suas tarefas académicas. Tratando-se apenas de uns “sumários”, os quais pretendemos basear de forma tão correcta quanto possível em obras dos mais conhecidos cultores das Finanças Públicas e da Economia Pública, não excluem, antes exigem de quem os utilize, um estudo atento da bibliografia, por nós aí pontualmente indicada. Por outro lado, e sendo um simples contributo que especificamente se destina aos Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, não poderíamos deixar de fazer referência a algumas normas jurídicas vigentes no Território reguladoras de matérias objecto deste trabalho. Sendo assim alertamos os Senhores Estudantes para uma leitura cuidada desses diplomas, a começar pelo Estatuto Orgânico do Território. Finalmente, não poderíamos deixar de dirigir uma palavra de grande apreço e agradecimento ao senhor *Ezequiel Cuco*, Estudante desta Faculdade de Direito, pela colaboração que nos prestou na tarefa de processamento deste texto. Para ele o nosso muito obrigado. Restanos desejar aos nossos alunos que possam aproveitar o máximo desta nossa humilde contribuição, pois, como dissemos, é para eles que ela imediatamente se destina (*Maió de 1995*).

CAPÍTULO I INTRODUÇÃO

1. O EMPRÉSTIMO PÚBLICO COMO RECEITA NÃO EFECTIVA

Os empréstimos, sendo uma das fontes de financiamento público, concretizam o recurso ao crédito por parte do Estado. Deste modo, existem determinadas receitas actuais, com que se realizam despesas actuais, mas que geralmente originam despesas futuras.

Queremos então referirmo-nos a *receitas não efectivas*, às que “não aumentam o valor do património do estado”², neste caso, em especial, às receitas providas de empréstimos, visto que a quase totalidade de tais receitas têm a sua origem no recurso ao crédito³.

2. CRÉDITO PÚBLICO – CONCEITO⁴

A expressão “recurso ao crédito”, aponta de imediato para uma “ideia geral de crédito”, enquanto “existência de uma situação em que se verifica a dilação temporal entre duas prestações que deveriam ser, em princípio, simultâneas, derivando daí um benefício para um dos sujeitos da operação”⁵.

O crédito público surge-nos, assim, como uma modalidade de crédito que se insere na actividade económica do sujeito público. Para a delimitação de tal conceito, importa considerar dois elementos definidores: (a) um *elemento subjectivo*, e (b) um *elemento objectivo*.

2.1. Elemento subjectivo (o sujeito)

O sector público (Estado) pode surgir numa relação de crédito como credor ou como devedor. Ora, quando nos referimos ao “crédito público *strictu sensu*”, o Estado aparece-nos como titular da posição passiva na relação de crédito, como devedor (*Estado-devedor*).

Esta posição do Estado, enquanto sujeito passivo na relação creditícia, irá originar várias consequências no regime jurídico desta relação. Desde logo: (a) a

² João Almeida Garrett, *Economia e Finanças Públicas*, Porto 1989, pp. 104 e 105. Ver ainda neste contexto tudo o que se refere aos tipos de receita pública e aos vários critérios da distinção. Segundo o Autor, os empréstimos, “não são efectivamente receitas a não ser em sentido formal”.

³ Podem existir outras receitas não efectivas, como sejam, as que são originadas pela alienação de uma parcela do património do Estado, ou pelo reembolso de empréstimos feitos pelo Estado aos particulares.

⁴ Sobre este ponto 2, ver, em especial, Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, II volume, Almedina, Coimbra, 4ª edição, 1993, pp. 80 a 85.

⁵ Sousa Franco, *Finanças Públicas*, cit., pp. 80 e 81.

possibilidade de o Estado modificar o regime do cumprimento, devido ao seu poder de autoridade; e (b) o facto de se assegurarem especiais cautelas, aos credores privados⁶.

2.2. Elemento objectivo (de que forma e a que título o Estado é devedor?)

Considera-se neste plano a existência de *diversos tipos de responsabilidade*. Agora interessam-nos, sobretudo, as que se seguem:

a) *Débitos efectivos ou principais* (crédito e dívida principais “hoc sensu”) – nestas situações, o Estado é devedor de determinada quantia em virtude de um certo facto anterior.

b) *A título subsidiário* (crédito e dívida acessórios) – neste tipo, o Estado responde subsidiariamente pelas dívidas de outras entidades. Aqui, podemos distinguir duas situações: (i) *empréstimo com reembolso de encargos*, em que o Estado se compromete a reembolsar como se fosse o devedor principal, sendo depois reembolsado por este; (ii) *aval do Estado* (regime-regra), caso em que o Estado se compromete a pagar, mas apenas no caso de o devedor não cumprir⁷.

3. MOTIVOS OU RAZÕES PELOS QUAIS O ESTADO RECORRE AO CRÉDITO

3.1. Desde logo, o Estado recorre ao crédito para ocorrer a “dificuldades transitórias de tesouraria”, para suprir “carências ocasionais da tesouraria” ou melhor, quando existir um “*défice da tesouraria*”.

3.2. Noutras situações, o Estado recorre ao crédito quando enfrenta “dificuldades orçamentais”, ou seja, para “financiar o *défice global do orçamento do Estado*”. É o que se chama, em caso de “*défice orçamental*”⁸.

⁶ Crédito público “*strictu sensu*” distingue-se de: (a) *crédito interpúblico*: “movimentações internas de dinheiro dentro do sector público”; (b) *crédito das entidades públicas*: “crédito” concedido por entidades públicas, a outros sujeitos e que por isso têm regime especial de direito público (Sousa Franco, *ibidem*).

⁷ Sousa Franco, refere-se à *criação monetária*, aos *impostos reembolsáveis* e *crédito forçado*, como figuras afins do crédito público. No que respeita ao crédito forçado, sobre ele nos iremos debruçar, ao estudar os tipos de empréstimo. Todavia, na linha de Sousa Franco, deverá fazer-se notar que é extremamente difícil, por vezes, distinguir estas situações das de imposto reembolsável. Quanto a criação monetária, Almeida Garrett entende que deve ser tratada na rubrica do crédito público, uma vez que “ela acaba por se efectivar mediante operações de crédito realizadas pelo Estado junto do Banco Central”. Ver Sousa Franco, *Finanças Públicas*, cit., p. 99, nota 1 e Almeida Garrett, *Economia*, cit., p. 99, nota 1.

⁸ Ver Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 86; Almeida Garrett, *Economia*, cit., pp. 102 a 104; e Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 4ª edição, Coimbra Editora, 1991, pp. 140 a 143.

3.3. SOUSA FRANCO, aponta ainda como “função financeira” do recurso ao crédito público, a “forma de cumprimento de obrigações pecuniárias do Estado”, “o qual pratica um acto diferido no tempo, declarando-se devedor em contrapartida, mediante obtenção de sacrifícios patrimoniais ou da aquisição de bens”. Foi o que aconteceu em Portugal, com o caso do “*empréstimo das indemnizações-nacionalizações e expropriações*” (1977)⁹.

3.4. Note-se que TEIXEIRA RIBEIRO apresenta como razão do recurso ao crédito público por parte do Estado, a “esterilização do poder de compra”¹⁰, de modo a diminuir as despesas privadas e assim combater um processo inflacionista. Pensamos ser este um bom exemplo para ilustrar aquelas situações em que o Estado recorre ao crédito público por razões que SOUSA FRANCO situa no plano extra-financeiro¹¹. Aqui o empréstimo, o recurso ao crédito público, é utilizado como um “importante instrumento de política monetária e financeira”.

3.5. Na hipótese de o Estado se encontrar perante um défice de tesouraria recorre ao crédito a curto prazo; caso se trate de um défice orçamental recorre ao crédito a médio e longo prazo¹².

CAPÍTULO II ESPÉCIES DE EMPRÉSTIMOS

1. CONCEITO DE EMPRÉSTIMO PÚBLICO

“Empréstimo público é um acto pelo qual o Estado beneficia de uma transferência de meios de liquidez, constituindo-se na ulterior obrigação de os reembolsar e/ou pagar juros”¹³.

2. EMPRÉSTIMOS A CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO

2.1. Empréstimos a curto prazo: são os empréstimos contraídos pelo prazo de um ano e serão reembolsados antes do termo do período financeiro em que são celebrados.

⁹ Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 86 e 87.

¹⁰ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., p. 143.

¹¹ Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 87.

¹² Almeida Garrett, *Economia*, cit., pp. 102 a 104.

¹³ Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 91. O empréstimo público abrange uma gama de operações financeiras mais amplas do que o empréstimo privado (ex: rendas vitalícias e empréstimos consolidados).



2.2. Empréstimos a médio e longo prazo: são contraídos por um período superior a um ano, e vencem-se em período orçamental diferente daquele em que foram contraídos¹⁴.

3. EMPRÉSTIMOS INTERNOS E EMPRÉSTIMOS EXTERNOS

3.1. Empréstimos internos

São os empréstimos contraídos dentro do próprio país, junto de subscritores ou prestamistas integrados na economia nacional.

3.2. Empréstimos externos

São os empréstimos contraídos no estrangeiro, contraídos em *mercados externos*.

Note-se que, só por si, a nacionalidade da moeda, a residência dos credores, ou a existência ou inexistência de movimento internacional de capitais, serão insuficientes para servir de critério de distinção entre empréstimos externos e empréstimos internos.

Todavia, (a) *quando contrai um empréstimo interno*, o Estado dirige-se aos capitalistas residentes no país, sendo estes subscritos, na quase totalidade, com capitais existentes no mercado interno; e (b) *quando contrai um empréstimo externo*, o Estado dirige-se aos capitalistas residentes noutros países, sendo aqueles subscritos com capitais existentes no estrangeiro.

4. EMPRÉSTIMOS PERPÉTUOS E EMPRÉSTIMOS TEMPORÁRIOS

4.1. Empréstimos perpétuos

Empréstimos que o Estado contrai obrigando-se a pagar um juro anual, mas não a proceder ao reembolso do capital.

Podem ser: (a) *empréstimos irremíveis*: aqueles empréstimos que o Estado contrai, mas não goza da faculdade de proceder ao reembolso; e (b) *empréstimos remíveis*: aqueles em que o Estado goza da faculdade de efectuar o reembolso quando quiser.

Por aqui se *conclui* que os *empréstimos perpétuos* não são verdadeiros empréstimos, antes *rendas perpétuas de juros*. E isto porque: (i) *nos empréstimos*

¹⁴ O D.L. n° 353-I/77 de 29 de Agosto, considerava empréstimos a curto prazo aqueles que eram contraídos no prazo de um ano; a médio prazo, os que eram contraídos pelo período de mais de um ano e menos de cinco anos; a longo prazo, os contraídos por um período de cinco anos ou mais. Ver Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 93, Almeida Garrett, *Economia*, cit., pp. 104 e Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., p. 142, nota 1.



irremíveis, o Estado nem sequer os pode reembolsar; (ii) *nos empréstimos remíveis*, o Estado pode reembolsar, mas não está obrigado a tal. Naturalmente, os empréstimos *remíveis* têm *mais vantagem* para o Estado, pois a ele, *devedor*, pertence a faculdade de decidir o momento oportuno para os pagar.

Mas, *pergunta-se*: como é possível alguém emprestar ao Estado, quando sabe que nunca virá a ser reembolsado, ou que poderá nunca vir a sê-lo?

Ao que se *responderá*: (a) os *empréstimos são titulados* (títulos de crédito) e como tal são *negociáveis na bolsa*; (b) eles incorporam uma *promessa de pagar um juro anual*, têm um valor venal. Daí que, negociando os títulos os credores podem satisfazer os seus créditos.

Importa referir neste domínio a denominada *lei da cotação dos fundos públicos*, nos termos da qual a cotação dos títulos, tende para a capitalização do seu rendimento à taxa de juro corrente. Assim, *ao rendimento de cada título corresponde um certo capital para o qual tende o seu valor venal. A taxa de juro é igual ao rendimento anual do capital.*

Daqui resulta o valor da cotação. A cotação dos títulos; *depende de*: (a) uma constante, o *rendimento*; (b) de uma variável, a *taxa de juro*.

Tenha-se presente que, consoante o empréstimo seja remível ou irremível serão diferentes as reacções da cotação às variações taxa de juro^{15 16}.

4.2. Empréstimos temporários

São os empréstimos que o Estado se obriga a amortizar. Podem ser:

a) *Empréstimos reembolsáveis à vista*, aqueles que o Estado se compromete a pagar quando o credor quiser.

Será o caso, segundo TEIXEIRA RIBEIRO, dos *certificados de aforro*¹⁷, em que o juro se incorpora no capital, e o Estado fica com a certeza que os credores não aparecerão a trocar os seus certificados (títulos) no dia seguinte ao da subscrição. Os portadores dos títulos (credores) têm interesse nesse aumento do capital, acabando um empréstimo reembolsável à vista por se transformar num empréstimo reembolsável a prazo.

b) *Rendas vitalícias*, que são os empréstimos em que o Estado se obriga a pagar uma renda anual ao seu credor enquanto este for vivo. É através da renda que o reembolso se efectua.

¹⁵ Sobre esta matéria será indispensável a leitura de Teixeira Ribeiro, obra citada, pp. 144 e seguintes.

¹⁶ Dentro dos empréstimos perpétuos (aqueles em que não existe um facto extintivo normal, protegendo-se a sua vigência indefinidamente no tempo) Sousa Franco distingue entre: (a) *consolidados*, os que conferem ao credor, o direito de receber juros embora nunca haja reembolso do capital. O Autor refere que tais empréstimos são uma espécie em decadência em Portugal. O último destes empréstimos ocorreu em 1940 com os "*consolidados centenários*"; (b) *rendas perpétuas*, que são, na prática, espécies idênticas aos consolidados. São formas de aplicação obrigatória de dinheiros de contas das pessoas colectivas perpétuas de utilidade pública ou outros fundos análogos, recebendo em troca rendas anuais. Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 97 e 98.

¹⁷ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., p. 149.

A renda será maior ou menor quanto menor ou maior for a probabilidade de duração de vida do credor. Só que a duração da vida nunca é certa, mas sempre provável. Daí que o Estado possa vir a perder em determinadas situações.

c) *Empréstimos amortizáveis por sorteio*, em que o Estado reembolsa todos os anos um número constante ou variável de títulos tirados à sorte, de modo a que o empréstimo se encontre inteiramente amortizado ao fim de certo prazo.

SOUSA FRANCO dava como exemplo, no caso português, as *obrigações do tesouro*¹⁸.

d) *Empréstimos reembolsáveis em data fixa*, em que o Estado se obriga a reembolsar todo o capital do empréstimo em certa data. Ora, em certa medida, poder-se-á colocar a tesouraria em grandes dificuldades. Daí que não devam ser de grande montante, ou a curto prazo (para satisfazer défices de tesouraria).

Como não são negociáveis na bolsa, *os empréstimos reembolsáveis à vista e as rendas vitalícias*, não têm cotação.

Já o mesmo não acontece com os *empréstimos amortizáveis por sorteio* e os *reembolsáveis em data fixa*. Contudo, as variações das cotações em consequência da oscilação da taxa de juro, nunca são as mesmas que se verificam relativamente aos empréstimos perpétuos (remíveis e irremíveis).

4.3. Razões que levam o Estado a preferir diversos tipos de empréstimos.

a) São diferentes *as preferências dos credores* (capitalistas). Aqui, é determinante a estabilidade ou instabilidade do valor da moeda.

b) Tentativa de o Estado *reduzir ao mínimo os encargos* resultantes do recurso ao crédito. Os juros e o reembolso pesarão em última instância sobre os contribuintes.

c) *O destino dos empréstimos* (vejam-se as razões que determinam o recurso ao crédito).

5. EMPRÉSTIMOS VOLUNTÁRIOS, EMPRÉSTIMOS FORÇADOS E EMPRÉSTIMOS PATRIÓTICOS

5.1. Empréstimos voluntários: são aqueles que dependem da vontade do eventual credor. Quando o Estado pede, quem quer empresta, quem não quer não empresta. O empréstimo voluntário será “um acto jurídico bilateral pelo qual o Estado ou outro ente público¹⁹ recolhe fundos, comprometendo-se a realizar em contrapartida diversos tipos de prestações correlativas, como sejam o reembolso e/ou pagamento de juros ou rendas”²⁰.

¹⁸ Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 99.

¹⁹ Como será o caso do Território de Macau.

²⁰ Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 92.

5.2. Empréstimos forçados: serão empréstimos *exigidos* pelo Estado em determinadas circunstâncias. Nestes casos, como diria TEIXEIRA RIBEIRO, “até empresta quem não quer”²¹. Segundo SOUSA FRANCO, caracterizar-se-ão essencialmente, pelo facto de “no momento de contracção do empréstimo o devedor público praticar um *acto unilateral* de autoridade, impondo um sacrifício que consiste na privação de determinados meios económicos, imposto aos particulares com o fim de custear os encargos públicos”²².

Entende este Autor, que esta “figura autónoma” deverá considerar-se como um “sucedâneo do imposto”, ou “como contendo um imposto implícito”²³. Neste último sentido aponta também CAVACO SILVA²⁴.

Tais posições são criticadas por TEIXEIRA RIBEIRO, ao afirmar: (a) não se trata de um imposto, pois este é unilateral e o empréstimo é bilateral; (b) a própria voluntariedade como característica essencial do empréstimo é questionável; (c) quanto à hipótese do “imposto implícito” ela cairá pela base, pois mesmo que o credor perca com as cotações no mercado de títulos (*pelo facto de o rendimento ser inferior, ao que seria, se o título fosse emitido à taxa de juro corrente no mercado*), ele sempre poderá esperar pelo reembolso do Estado^{25 26}.

São as seguintes, as *razões subjacentes aos empréstimos forçados*: (a) obtenção do empréstimo a um juro mais baixo do que o juro corrente no mercado; (b) negação dos potenciais credores aos empréstimos solicitados, em virtude das orientações políticas dos Governos.

5.3. Empréstimos patrióticos: são os empréstimos, através dos quais o Estado, fazendo apelo aos sentimentos patrióticos dos seus nacionais, consegue dinheiro a juro mais baixo do que o juro corrente no mercado. São empréstimos *voluntários*²⁷.

²¹ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., p. 155.

²² Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 91 e 92.

²³ Sousa Franco, *ibidem*.

²⁴ Cavaco Silva, *A Teoria do Empréstimo Público Forçado*, in *Economia*, ano IV, nº 2, Maio de 1980, pp. 243 e ss.

²⁵ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., pp. 156 e 157, nota 1.

²⁶ Atendendo à natureza unilateral do imposto e ao carácter bilateral do empréstimo, Rato Rainha, considera, que é possível fazer uma distinção entre as duas receitas públicas. O empréstimo forçado não será um imposto. José H. Rato Rainha, *Apontamentos de Direito Fiscal*, Policopiados, Universidade de Macau, Faculdade de Direito, 1994.

²⁷ Ver Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., pp. 163 e ss.

6. VANTAGENS ESPECIAIS DOS EMPRÉSTIMOS PÚBLICOS²⁸

6.1. Prémio do reembolso

O juro não é uma vantagem especial dos empréstimos públicos, pois faz parte da natureza do empréstimo. Ora, o *prémio de reembolso* representa uma vantagem particular conferida pelo Estado aos seus credores.

Em determinadas circunstâncias, (emissões abaixo do par²⁹) os credores ficam com o direito de receber mais no futuro (reembolso), do que pagam no presente. A esta diferença que os credores ficam a ganhar chama-se prémio do reembolso.

6.2. Prémio de amortização (vantagens inerentes aos empréstimos amortizáveis por sorteio)

Todos os anos, o Estado amortiza um número constante ou variável de títulos, aos quais acrescenta um "*prémio*" ao seu valor nominal. Tais vantagens ficam a dever-se ao facto de o Estado conseguir empréstimos (títulos) com um rendimento inferior ao que teriam, caso o título tivesse sido emitido à taxa do juro corrente no mercado.

6.3. Garantias de pagamento

À partida, o Estado é o mais solvente de todos os credores. Todavia, isto não significa que pague sempre e às vezes duvida-se que pague. Deste modo, são exigidas pelos credores garantias de pagamento.

Assim, *consignação de receitas ao serviço dos juros e da amortização dos empréstimos*. Consigna-se, por exemplo, a receita de um determinado imposto (receita consignada) ao pagamento dos juros e à amortização de um determinado empréstimo (despesa).

6.4. Garantias contra a desvalorização

O Estado também fornece aos seus credores garantias contra a depreciação da moeda. Assim, liga-se o empréstimo ao valor de um bem ou de um conjunto de bens, que acompanha de perto as oscilações monetárias. O Estado irá pagar os juros e o reembolso do empréstimo com a aplicação do coeficiente da valorização ou desvalorização daquele bem.

Podem ser: (a) *garantia câmbio*: ligado ao valor de determinada moeda estrangeira (o dólar, o iene, o marco, a libra, etc.); (b) *cláusula-Ouro*: ligado ao valor do ouro (bem); e (c) *empréstimos indexados*, em que se liga o empréstimo ao valor de uma, várias, ou todas as mercadorias, cuja variação se exprime geralmente através dos respectivos números índices.

²⁸ Sobre a distinção entre emissão ao par e abaixo do par, ver Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., pp. 157 a 163.

²⁹ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., pp. 156 a 157



6.5. Isenção de impostos

Outras vezes o Estado determina a isenção de impostos sobre o rendimento dos títulos. Todavia, será necessário verificar se a isenção é efectiva e não fictícia, pois o Estado pode isentar de impostos os rendimentos dos empréstimos, mas pagar um juro menor por esses mesmos empréstimos. Uma isenção verdadeira é muito difícil de se verificar³⁰.

CAPÍTULO III DÍVIDA PÚBLICA

1. NOÇÃO

A dívida pública é o conjunto de situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público³¹.

2. ESPÉCIES DA DÍVIDA PÚBLICA

2.1. Dívida interna e dívida externa³²

a) *Dívida interna*: é a dívida que resulta dos empréstimos internos;

b) *Dívida externa*: é a dívida que resulta dos empréstimos externos;

A importância da distinção entre dívida interna e externa decorre de três grandes diferenças que existem entre elas:

(1) Não é igual o ónus que uma e outra acarretam³³;

(2) Os encargos da *dívida interna* são geralmente satisfeitos em moeda nacional, os encargos da *dívida externa* são satisfeitos, ou em ouro, ou em moeda que goza de confiança internacional, pois os credores estrangeiros exigem o pagamento dos juros e a amortização ou reembolso em moeda que lhes mereça confiança).

Daqui derivam duas consequências: (i) a dívida *externa* não assegura ao Estado devedor o benefício da desvalorização da moeda; (ii) a dívida *externa*, ao contrário do que sucede com a dívida interna, pode provocar ou agravar o défice da balança de pagamentos.

(3) *Diferença de ordem política*: sendo *interna* a dívida, o Estado deve na generalidade dos casos aos seus cidadãos, mas sendo *externa* o Estado

³⁰ Sobre este ponto ver o que Sousa Franco refere em relação aos chamados “elementos acessórios da relação de empréstimo”, *Finanças*, cit., pp. 110 e 111.

³¹ Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 87.

³² Sobre este ponto ver Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., pp. 167 a 171

³³ Ver *infra*, cap. IV.

deve a cidadãos de outros países. Ora, no primeiro caso, o Estado goza de soberania perante os credores o que não acontece com a dívida externa. Assim no caso da dívida externa, quer os credores enquanto tais (por associação), quer representados pelos seus governos, podem exercer pressões sobre o Estado devedor.

2.2. Dívida principal e dívida acessória³⁴

a) *Dívida principal*: consiste no conjunto das posições passivas em que o Estado se encontra, devido a operações de crédito que foram praticadas no seu interesse principal (ou até *exclusivo*)

b) *Dívida acessória*: é o conjunto de situações passivas em que o Estado é um sujeito acessório, garante de outros sujeitos públicos ou privados.

A forma mais típica dentro desta espécie, deriva de *concessão de aval do Estado*³⁵. O *aval* é o acto pelo qual o Estado se obriga acessoriamente pelo cumprimento de obrigações que a título principal cabem a outras entidades.

2.3. Dívida fundada e dívida flutuante³⁶

a) *Dívida fundada*: é a que resulta dos empréstimos perpétuos e dos temporários a médio e a longo prazo.

A dívida fundada, assim chamada porque há séculos, em Inglaterra, quando se emitia um empréstimo a longo prazo, criava-se um fundo para fazer face aos encargos de amortização ou reembolso, divide-se em *dívida consolidada* e *dívida amortizável*.

É *dívida consolidada*, que é a que resulta dos empréstimos perpétuos; e é *dívida amortizável*, que é a que resulta dos empréstimos temporários a médio e a longo prazo.

b) *Dívida flutuante*: é a que resulta dos empréstimos temporários a curto prazo.

A dívida flutuante provém, como dissemos, dos empréstimos temporários a curto prazo (*até um ano*). Ora, tais empréstimos foram contraídos para ocorrer a défices momentâneos de tesouraria. A este défice de hoje sucede o superávit de amanhã, depois ... volta o défice. Assim, esta dívida surge, desaparece, renasce, e por isso se diz que *flutua*. Daí o nome, *dívida flutuante*.

A dívida flutuante *deriva de*: (i) *empréstimos representados em títulos* (bilhete do tesouro); (ii) *aberturas de crédito em conta-corrente*, feitas pelos bancos ao Estado; e (iii) *suprimentos*, obtidos pelo Estado junto dos bancos (*aberturas de crédito simples*).

³⁴ Sousa Franco, ob. cit., p. 88.

³⁵ Sobre o aval, ver *infra*. Ver ainda, no que respeita à prestação de avales pelo Território de Macau, o artº 63º do Estatuto Orgânico de Macau e a Lei nº 23/96/M, de 19 de Agosto.

³⁶ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., pp. 213 a 215.

2.4. Dívida titulada e dívida não titulada

Esta distinção tem a ver com a representação do empréstimo e da dívida³⁷.

a) *Dívida titulada*: é aquela em que os direitos e deveres emergentes da contracção de um empréstimo público são incorporados em certos documentos, em condições definidas por lei, de modo que a titularidade ou a detenção legítima do documento possibilita o exercício destes direitos e a exigência dos respectivos deveres.

Na dívida titulada (e nestes empréstimos), o documento não é apenas um meio de prova, mas destina-se a *incorporar* aquilo que originariamente apenas provava (tal como acontece com um cheque ou uma letra)³⁸.

b) *Dívida não titulada*: é aquela em que os direitos e deveres emergentes de operações financeiras não estão incorporados em “títulos documentais”, embora estejam registados ou contabilizados, e possam, assim, ser provados por qualquer meio de prova, incluindo, portanto, documentos (nomeadamente, quando estão registados, contabilizados ou resultam de contratos escritos).

c) Quanto às *espécies de títulos* temos:

(1) *Títulos nominativos*: são aqueles que estão rodeados de maior formalismo quanto à circulação, na medida em que o titular (*nome*), está designado no título, assim como num registo da entidade emitente. Por sua vez, a sua circulação só se poderá fazer através de um averbamento no título, pelo qual se substitui o nome do antigo pelo do novo titular. Esta espécie tem a vantagem de atribuir fortes garantias aos subscritores³⁹, todavia não facilita a circulação do título.

(2) *Títulos ao portador*: sendo mais práticos do que os anteriores, facilitando deste modo o comércio jurídico, são, no entanto, menos seguros, podendo circular pela simples “*traditio manu*” (*entrega*). Em certas situações, este processo torna-se mais complexo. Queremos referir-nos ao *endosso*. Neste caso, a circulação far-se-á de maneira a que a cadeia dos titulares conste do próprio documento. Assim, constará do título uma declaração do primitivo titular, através do qual este transfere o direito incorporado a outrem⁴⁰.

(3) *Títulos mistos* (o caso do título de cupão). A forma mais frequente dos títulos mistos é a do *título de cupão*. Nesta situação o título é composto por duas

³⁷ Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 105 a 108.

³⁸ Note-se que quando nos referimos a título, ou empréstimo titulado, nos estamos a reportar a um *sentido restrito* de “título”, enquanto título de crédito, “o qual representa e incorpora os direitos de crédito, sendo a sua detenção causa e condição de exercício desses poderes”. Ao lado deste título em sentido estrito, temos um título em *sentido amplo*: “qualquer documento que justifica ou documenta uma dada situação de crédito sobre o Estado” (Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 106).

³⁹ Sobre esta alínea ver Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 106 a 108.

⁴⁰ Subscritor é aquele que adquire os títulos. Subscrição “é o último momento da relação normal de empréstimo”: através dela, “quem nisso estiver interessado adquire títulos do empréstimo, entregando ao Estado as quantias que está interessado em emprestar constituindo-se assim em seu credor”. Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 104.

partes: (i) uma delas titula o direito às prestações de capital e normalmente é nominativa; (ii) uma outra será constituída por cupões destacáveis e a sua apresentação é suficiente para o pagamento do valor correspondente, que em geral é o dos juros correspondentes a cada ano.

À partida, estes títulos são negociáveis, embora alguns o não sejam, como é o caso das rendas e, em Portugal, dos certificados de aforro.

Quando se refere a estes títulos, SOUSA FRANCO diz que se traduzem “uma feliz combinação”, na medida em que neles se conciliam a função de garantia (*capital*) e função de circulação (*rendimento*). Refere ainda o Autor que normalmente o termo título é utilizado para significar títulos ao portador e títulos mistos, reservando-se o termo *certificado* para designar os títulos nominativos.

3. CONTEÚDO DA RELAÇÃO DE EMPRÉSTIMO PÚBLICO

Emergindo do contrato de empréstimo (*acto jurídico*), na relação jurídica de empréstimo público é possível distinguir *elementos essenciais* de *elementos acessórios*.

3.1. Elementos essenciais

Elementos essenciais são aqueles sem cuja verificação não há, ou deixa de haver relação de empréstimo “ou, melhor dizendo, os que têm de existir em todas as relações de empréstimo público”. São formados pelos direitos e recíprocos deveres que emergem da operação da subscrição⁴¹. Assim, temos:

a) O *direito ao reembolso* do capital e o *dever de o reembolsar*.

b) O *direito a juros* e o *dever de os reembolsar*: este último é muitas vezes cumulativo com o de reembolsar o capital e em certas alturas substitui-o. Traduz-se na obrigação de pagar juros ou rendas, como remuneração pelo uso capital.

Como se sabe, a remuneração do capital emprestado faz-se através de juros ou rendas. Os *juros* correspondem à remuneração do uso do capital do prestamista (segundo as condições do mercado); as *rendas*, “necessariamente mais altas do que os juros”, correspondem à remuneração do uso do capital e a uma parcela da sua restituição⁴². É o caso das rendas vitalícias.

c) O *prazo e as condições essenciais do pagamento (amortização)*. Como vimos, os empréstimos públicos obedecem à “ideia de pagamento diferido”. Ora, este far-se-á de acordo com determinadas condições, que se transformam assim em elementos essenciais da relação do empréstimo.

3.2. Elementos acessórios

Elementos acessórios são aqueles que, embora verificando-se em certos

⁴¹ Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 108 e 109.

⁴² Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 109.



empréstimos, não existem obrigatoriamente em todos. Estes elementos, segundo SOUSA FRANCO muito variados, traduzem-se em “vantagens especiais concedidas aos credores”. Sendo assim, mais não são do que as, por nós já referidas, “*vantagens especiais dos empréstimos públicos*”⁴³.

4. NATUREZA JURÍDICA DO EMPRÉSTIMO PÚBLICO

4.1. Posição do problema

Como resposta à questão, poderemos deparar com três soluções possíveis: (a) o empréstimo público será um “*acto unilateral de soberania*”; (b) o empréstimo público será um *contrato de Direito Privado*; e (c) o empréstimo público será um *contrato de Direito Público*⁴⁴.

Como ensina SOUSA FRANCO, “não parece (...) ter grande sentido determinar em abstracto a natureza do acto de empréstimo público⁴⁵. A solução deverá ser encontrada em face de cada ordem jurídica e em determinado momento histórico, partindo de uma análise de Direito Positivo⁴⁶.”

4.2. O carácter contratual

Segundo SOUSA FRANCO, será difícil duvidar que nos encontramos perante “uma figura com verdadeira natureza contratual”. No acto de empréstimo público é patente “a fusão de vontades”.

De um lado, o Estado, com a sua vontade formalizada por um acto unilateral da administração, com a natureza da oferta ao público (por exemplo, *obrigação geral e abertura de subscrição*)⁴⁷. Doutro lado temos o prestamista, o capitalista, ou futuro credor, exteriorizando a sua vontade ao aceitar a referida oferta (por exemplo, *através da subscrição do empréstimo, adquirindo os títulos e entregando ao Estado as quantias que está interessado a emprestar*).

⁴³ Será de referir, ainda, que Sousa Franco acrescenta outras vantagens àquelas que enunciamos. Será o caso da vantagem da “*impenhorabilidade dos títulos*”, que “exclui de penhoras em processo judicial de execução os títulos da dívida pública”. Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 110 e 111.

⁴⁴ Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 111 a 114.

⁴⁵ Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 111.

⁴⁶ Por exemplo, enquanto que o Direito Francês e o Direito Português não acentuam o carácter privatístico do empréstimo público, o mesmo já não sucede com o Direito Anglo-Saxónico. Será também de salientar que de uma análise dos artigos 61º, 62º e 63º do Estatuto Orgânico de Macau (nomeadamente), somos levado a concluir que também a lei fundamental do Território, de modo algum revela uma possível natureza privatística do empréstimo público.

⁴⁷ Sobre estas noções, ver Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 103 a 105.

Só então temos uma “relação jurídica perfeita” e “se realiza o fim do empréstimo”⁴⁸. Pelo “mútuo consenso” das partes está celebrado o contrato de empréstimo público, note-se “o contrato real do empréstimo”⁴⁹.

4.3. Contrato de “Direito público” ou de “Direito Privado”?

Afigura-se um pouco mais difícil a questão de saber se o contrato de empréstimo público se traduz num contrato de direito privado ou num contrato de direito público.

Na linha de SOUSA FRANCO, inclinamo-nos de imediato para o *carácter público* dos contratos de *empréstimo público internos*⁵⁰. Isto, pelas seguintes razões:

a) Desde logo, será impossível esquecer que esta relação jurídica nasce de “*um contrato fortemente informado pelo interesse público*”. Ora, o contrato de empréstimo público, destina-se de imediato à obtenção de receitas por parte do Estado ou de outros entes públicos, com vista à realização do interesse público, ou se quisermos, de interesses públicos (*feitura de despesas, produção de bens públicos*). É muito forte a sua “função social”.

b) Por outro lado, e para além de o devedor se tratar de um sujeito público, cujo interesse (*público*) “dita a configuração de muitas cláusulas, pesa muito para a tomada desta posição, o facto de terem que ser fixadas legalmente “as condições a que deve obedecer a emissão, a gestão e a amortização do empréstimo”^{51 52}.

c) Finalmente, este predomínio do interesse público poderá justificar-se “em certos casos que o devedor se atribua o poder de modificar unilateralmente cláusulas contratuais”, como acontecerá no caso da conversão⁵³. Para além disso, tem-se sedimentado na Administração uma regra de interpretação das cláusulas contratuais “no sentido mais favorável ao interesse público”, regra essa confirmada para certos efeitos pela jurisprudência⁵⁴.

⁴⁸ Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 122.

⁴⁹ Não esqueçamos que, tal como refere Sousa Franco, “a relação jurídica de empréstimo público nasce do contrato de empréstimo público”, sendo este contrato, um “contrato real” (cit., p. 108). Contratos (“negócios”) reais, serão “aqueles negócios em que se exige, além das declarações de vontade das partes, sujeitas ou não a uma dada forma, a prática anterior ou simultânea, de um certo acto material” (Manuel de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 1983, pp. 50 e 51). Caso típico de contrato real, é o contrato de mútuo (empréstimo em dinheiro) – Código Civil, artº 1142 e segs., em que o “acto material a praticar, será a entrega da quantia (...) emprestada”.

⁵⁰ No que respeita aos contratos de empréstimo público externos, verifica-se segundo o referido autor, uma “tendência para a privatização”. Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 114.

⁵¹ Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 113.

⁵² Ver Estatuto Orgânico de Macau, artº 30, nº 1, alínea h), e artigos 61º a 63º. A este respeito veja-se com particular acuidade a Lei nº 1/77/M, de 19 de Fevereiro (Autorização de empréstimo para financiamento do Plano de Fomento para 1977).

⁵³ Ver, *infra*, nº 3, capítulo IV.

⁵⁴ Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 114. Ver ainda o artº 61º, nº 5, parte final, do Estatuto Orgânico de Macau.



Perante todas estas razões apontadas por SOUSA FRANCO, e de uma análise, embora leve, de certos preceitos legais, dificilmente se poderá considerar o contrato de empréstimo público como um contrato de direito privado. Tratar-se-á, sim, de um contrato de Direito Público.

4.4. A qualificação do contrato de empréstimo como Contrato de Direito Público. O tipo de contrato.

Para concluir, perguntar-se-á a que tipo de contrato de Direito Público, corresponderá o contrato de empréstimo público?

Continuando a seguir o pensamento de SOUSA FRANCO, apontaremos pelo menos três possibilidades tipológicas⁵⁵:

a) *Contrato legislativo*. Esta posição é criticável, pois, embora devendo ser autorizadas por lei⁵⁶, cada relação em concreto é constituída pela Administração.

b) *Contrato administrativo*. SOUSA FRANCO não acolhe esta solução, pois entende que “não se verificam os requisitos formais e de tipicidade que presidem a este qualificativo”.

c) *Contrato Financeiro de Direito Público*. Esta é a tese preferida pelo Autor acerca da natureza jurídica do contrato do empréstimo público. Este será um contrato *sui generis* de Direito Público, uma “modalidade autónoma de contrato financeiro de Direito público, mais próxima, aliás, dos contratos de direito comercial, que dos contratos de Direito Administrativo”⁵⁷.

Pela nossa parte, e sem pretendermos pôr em causa a solução adiantada pelo Professor SOUSA FRANCO, entendemos que, actualmente, não nos parece tão evidente esse afastamento relativamente aos contratos administrativos.

Para além dos argumentos que são apresentados por SOUSA FRANCO com vista à qualificação do contrato de empréstimo público como contrato de direito público, a tese dos contratos administrativos por natureza, e os conceitos de contrato administrativo enunciados no artigo 9º, nº 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e nos Códigos de Procedimento Administrativo Português (artº 178º, nº1) e de Macau (artº 157º, nº 1), não afastam, antes pelo contrário, aproximam, a nosso ver, este contrato de direito público dos contratos administrativos.

A tese da aproximação do contrato de empréstimo público ao contrato administrativo é perfilhada por BARBOSA DE MELO e ALVES CORREIA e ainda por ESTEVES DE OLIVEIRA.

Segundo aqueles dois Autores, o contrato de empréstimo público será um contrato administrativo por natureza, isto é, aqueles “contratos celebrados entre a Administração e os particulares e que contenham *cláusulas*

⁵⁵ Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 114.

⁵⁶ Salvo as excepções que ela própria estabelece.

⁵⁷ Sousa Franco, *Finanças*, cit. p. 114.



exorbitantes em relação ao direito privado, ou seja, (...) cláusulas que os particulares não podem inscrever nos contratos que entre si celebram. Trata-se de cláusulas que em regra permitem o exercício de *poderes de autoridade*, quer à Administração em confronto com o particular co-contratante, quer a este em relação a terceiros”⁵⁸.

A este propósito, referia ESTEVES DE OLIVEIRA que: “(...) sem embargo, repete-se, entendermos que já hoje se justificaria, *de jure constituto*, a aplicação dum regime substantivo de direito público aos contratos administrativos por natureza, o que é inquestionável é que com a perspectiva da entrada em vigor do CPAG, a questão da noção e do critério do contrato administrativo deixará de poder situar-se no campo da mera determinação legal (...) e terá de buscar-se noutros critérios a resposta para essa questão”. Segundo o Autor, “isso fará com que contratos que, entre nós, nunca foram considerados, pelos órgãos aplicadores do direito, como administrativos, o serão doravante”⁵⁹. Entre estes contratos contava-se, precisamente, o contrato de empréstimo público, o qual já era considerado, a essa data, contrato administrativo “de pleno direito” em França e em Espanha. Ora, esta linha de pensamento viria a concretizar-se com a publicação dos Códigos do Procedimento Administrativo de Portugal e de Macau, que no mesmo sentido do projecto de Código de Processo Administrativo Gracioso, viriam a acolher e consagrar a doutrina do contrato administrativo por natureza. Assim, nos termos do artº 157º, nº 1, do CPA de Macau, “diz-se contrato administrativo o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa”⁶⁰.

⁵⁸ Barbosa de Melo e Alves Correia, *Contratos administrativos*, policop., Coimbra, 1984, CEFA, p. 15.

⁵⁹ Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1980, pp. 649 e 650.

⁶⁰ No sentido do afastamento e não identificação do contrato de empréstimo público com o contrato administrativo, ver Braz Teixeira e Eduardo Paz Ferreira. O primeiro não considera o contrato de empréstimo público como um contrato administrativo mas como um “contrato de direito público do tipo dos contratos colectivos” (...) “e de adesão” (*Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2ª reimpr., AAFDL, 1992, pp. 310 e ss, em especial, p. 321). Quanto a Paz Ferreira, entende que “deverá reconhecer-se a natureza de contrato de direito privado no empréstimo público”. Segundo o Autor, “(...) o Estado decide abdicar dos seus poderes de autoridade para se colocar apenas na posição de uma entidade que se apresenta no mercado de capitais, esperando recolher a adesão voluntária dos detentores de poupanças” (*Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*, Colecção teses, Almedina, Coimbra, 1995, pp. 376 e 377). Desta última posição estamos em completo desacordo por vários aspectos, de certo modo já enunciados no texto. A este respeito, não podemos esquecer as palavras de Almeida Garrett quando nos diz que “o Estado é sempre o Estado e nunca pode deixar de o ser, sob pena de um absurdo contra-natura, que lhe acarretaria ilegitimidade” (*Economia*, cit., p. 15).



CAPÍTULO IV

DINÂMICA DA RELAÇÃO DO EMPRÉSTIMO PÚBLICO

1. GENERALIDADES

Quando consideramos a dinâmica da relação do empréstimo público que-remos referir-mo-nos aos *factos que exprimem a vida normal da referida relação e assim como aos respectivos factos modificativos*.

Antes de mais, importa-nos considerar o conceito de “*gestão da dívida*”, que poderemos definir como a “prática de todo um conjunto operações financeiras decorrentes da existência de uma relação jurídica de empréstimo e *necessárias à sua dinâmica normal, singular ou globalmente*”⁶¹.

Ora, dentro de toda esta prática a que chamamos gestão da dívida, podemos distinguir entre *gestão normal* e *gestão anormal*. Sendo assim, nesta primeira abordagem, convém referir, desde já, o que sejam esta gestão normal e gestão anormal da dívida.

Por *gestão normal* entende-se o “conjunto de operações que, em virtude da contracção da dívida pública, se estabelecem entre os Estados e os credores”. As operações *mais típicas* de gestão normal são as *amortizações periódicas e o reembolso final*.

Por *gestão anormal* entende-se o “conjunto de operações através das quais, o Estado pretende modificar a situação e composição da dívida pública”. É o caso, por exemplo, da *conversão*.

2. AMORTIZAÇÃO

“Amortização é, em *termos amplos*, o conjunto das operações tendentes a assegurar o *pagamento dos vários tipos de prestações* a que o Estado está obrigado pelo recurso ao crédito público (juros, rendas, prestações de capital), ou cada uma dessas prestações de cumprimento obrigacional”. Em *sentido estrito*, amortização será, apenas, “o pagamento das *prestações do capital*, contrapondo-se-lhe outras prestações, tal como o pagamento de juros ou rendas”⁶².

Note-se que o resultado fundamental desta operação de amortização sobre dívida pública, será “a diminuição do seu montante global”⁶³.

⁶¹ Sobre a definição de gestão da dívida e a distinção entre a gestão normal e anormal, ver Sousa Franco, *Finanças*, cit. pág. 115.

⁶² Sousa Franco, *Finanças*, cit. pp. 115 e 116. Sobre os *sistemas de amortização* (caixas de amortização, saldos orçamentais, anuidades obrigatórias) e sobre as *formas de amortização*, ver Sousa Franco, *Finanças*, cit. pp. 116 a 118.

⁶³ Sobre a operação de amortização da dívida pública, ver Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit. pp. 171 a 180.

3. CONVERSÃO

A amortização, enquanto operação de gestão normal da dívida pública, diminui o seu montante global ou a extingue. Por sua vez, a conversão da dívida traduz-se numa operação de gestão anormal “que não extingue, mas que geralmente a torna menos onerosa”⁶⁴.

Sendo assim, a conversão “consiste na alteração, por acordo ou pelo devedor, das condições contratuais em que foi celebrado o empréstimo, no decurso da vigência deste”⁶⁵, ou “na transformação de uma dívida em outra dívida emitida em condições diferentes”⁶⁶.

Através da conversão modifica-se o conteúdo da relação *nos seus elementos essenciais ou acessórios*. É o que normalmente se chama “*renegociação da dívida*”.

No que respeita ao “*conteúdo consensual ou consentimento da conversão*” podemos distinguir *três espécies* de conversão⁶⁷:

a) *conversão voluntária* – se o Estado a celebra contratualmente, tendo os credores a faculdade de manterem a posição anterior, ou de aderirem à nova situação que lhes é proposta (por exemplo, troca dos títulos que possuem, por outros de juro menor).

Segundo TEIXEIRA RIBEIRO, “a conversão dos empréstimos temporários só pode, *legitimamente* ser voluntária”⁶⁸. Só que nestes casos, para que a conversão tenha êxito, será necessário que o Estado venha a oferecer novas vantagens. Ora como tais vantagens, sendo especiais, vêm a traduzir-se em novos encargos para o Estado, poucas vezes ele propõe a conversão dos empréstimos temporários.

Já SOUSA FRANCO entende que a conversão voluntária “*é sempre válida e legítima*, pois trata-se de um acordo em que as partes acordam em alterar as condições contratuais”⁶⁹.

b) *conversão forçada* – quando Estado, recorrendo eventualmente ao poder legislativo, *impõe* a transformação da prestação, sem admitir a recusa dos credores.

Segundo SOUSA FRANCO, é fácil admitir a sua ilegitimidade. Diz-nos o autor que “parece inaceitável que o Estado use dos seus poderes para alterar a relação contratual, contra a vontade da outra parte. A generalidade dos Direitos proíbe o recurso a este tipo de actuação”⁷⁰. Por isso, TEIXEIRA RIBEIRO, quando escre-

⁶⁴ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit. p. 180.

⁶⁵ Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 119 e 120.

⁶⁶ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., p. 180.

⁶⁷ Com base noutros critérios, poderão estabelecer-se outras classificações respeitantes às operações de conversão. Será o caso da forma jurídica, da relação entre o interesse do credor e a modificação, da fonte e do objecto. Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 120 e 121.

⁶⁸ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., p. 182.

⁶⁹ Sousa Franco, *Finanças*, cit. p. 122.

⁷⁰ Sousa Franco, *Finanças*, cit. p. 122.



ve sobre as espécies de conversão refere-se “*fundamentalmente*” a duas, a *voluntária* e a *facultativa*, pois, segundo o Autor, a conversão forçada “nada mais representa do que uma espécie de *repúdio parcial* da dívida e que por isso é *extremamente rara*”⁷¹.

Note-se que a conversão forçada, ou pelo menos certas formas de conversão forçada estavam proibidas expressamente pela Constituição de 1933 (artigo 68º) embora o mesmo se não possa dizer da Constituição actual (1976), que nada diz a este respeito. Mesmo assim, entende SOUSA FRANCO, que é possível chegar à mesma conclusão, partindo “dos princípios gerais de Direito”, e da “natureza da relação de empréstimo público”⁷².

No que respeita ao *Território de Macau*, entendemos que a conversão forçada é proibida, pelo Estatuto Orgânico, pelo menos no que respeita aos elementos essenciais do conteúdo da relação jurídica do empréstimo público. Assim, nos termos do nº 5 do artigo 61º do referido Estatuto, “o Território de Macau não pode diminuir em detrimento dos portadores dos títulos, o capital e o juro da sua dívida pública fundada, podendo porém convertê-la, nos termos de Direito”. Ora, este preceito repete precisamente o teor constante do artigo 68º da Constituição de 1933. Segundo SOUSA FRANCO, através deste preceito *proíbem-se*, “certos tipos de conversões forçadas (*diminuição do capital e juros*)” devendo, então, entender-se que do conteúdo da relação de empréstimo público e atendendo à sua *ratio legis* aí caberiam todos os elementos essenciais⁷³.

c) *Conversão facultativa* – “é aquela em que o Estado dá aos seus credores a opção entre o reembolso dos títulos que possuem e a sua troca por títulos com menos juro”⁷⁴. Trata-se de uma alternativa entre “o reembolso imediato *ao par*, ou da aceitação da troca dos títulos antigos pelos novos”⁷⁵.

Segundo SOUSA FRANCO, esta espécie de conversão “é a que tem levantado *mais problemas*” uma vez que se trata de “um *comportamento unilateral* do devedor que, embora, dentro do núcleo do regime jurídico do contrato, parece que

⁷¹ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., p. 181, em especial, nota 2. Por sua vez o repúdio, indicado por Sousa Franco como uma operação financeira de gestão anormal da dívida pública ao lado da conversão, “consiste na declaração feita pelo devedor público de que a partir de certo momento se considera desvinculado das obrigações que para ele emergem de um certo empréstimo, por razões de conveniência ou de validade jurídica” (*Finanças*, cit., p. 125). Diz-nos ainda o referido Autor que a questão da aceitação do *repúdio* é um “problema extremamente complexo”, ao qual se não pode dar em absoluto uma resposta, no sentido da sua não aceitação. Todavia Sousa Franco, entende que “em face da ordem jurídica portuguesa, ela parece ser uma figura *claramente ilegítima*” (*Finanças*, cit., pp. 115 e 125 segs).

⁷² Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 122 e 123. Daí que se justifique a ilegitimidade do repúdio, pois quando se proíbe o menos também se proíbe o mais (*Finanças*, cit., p. 127).

⁷³ Sousa Franco, *Finanças*, cit. p. 122.

⁷⁴ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit. p. 181.

⁷⁵ Sousa Franco *Lições*, cit. p. 121.

o rejeita ou viola formalmente em certas das posições⁷⁶. Poderá não parecer uma solução muito justa⁷⁷, todavia, *várias razões* apontam no sentido da sua *admissibilidade*, quando desfavorável ao credor, mesmo quando atinge os seus elementos essenciais, posição esta secundada desde há muito por grande parte da doutrina portuguesa.⁷⁸

Para terminar, convém dizer que TEIXEIRA RIBEIRO refere que a conversão facultativa dos empréstimos remíveis “não só é frequente, como em certas circunstâncias tem um êxito assegurado⁷⁹. Neste caso os credores preferirão sempre a conversão ao reembolso, não só quando o juro do novo empréstimo é superior ao do mercado como ainda quando aquele, é apenas igual ao corrente no mercado.

CAPÍTULO V

ÓNUS E LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA⁸⁰

1. O ÓNUS DA DÍVIDA PÚBLICA PARA AS VÁRIAS GERAÇÕES

1.1. Generalidades

Vamos analisar agora, o *ónus* (encargo) da dívida pública para as *várias gerações*. Ora, este encargo deve ser analisado não só de ponto de vista da dívida interna como também da dívida externa. Sendo assim, comecemos já por adiantar *duas conclusões*: (i) a *dívida externa* constitui ónus para as gerações futuras; e (ii) a *dívida interna* pode constituir ónus para a geração presente ou para as gerações futuras.

Embora se pense muitas vezes o contrário, é *completamente diferente a situação do Estado como devedor* (sujeito passivo) e a situação de um qualquer particular. Para um particular, não se verifica qualquer encargo no momento em que contrai o empréstimo ou a dívida. Esse encargo *só existe a partir do momento em começa a pagar os juros ou quando procede ao reembolso*.

⁷⁶ Sousa Franco *Finanças*, cit. p. 123.

⁷⁷ Teixeira Ribeiro parece excluí-la em relação aos empréstimos temporários. Veja-se, *a contrario*, *Lições*, cit., p. 182.

⁷⁸ Sobre este ponto veja-se Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 123 a 125, e ainda a nota 1 da p. 124, onde o Autor afirma que “a Constituição de 1976 guiou-se neste domínio pelo que chamamos o descontrolo da dívida e dos seus poderes”.

⁷⁹ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., pp. 182 e 183.

⁸⁰ Sobre este capítulo ver Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., pp. 183 a 191. Para outros desenvolvimentos, ver Sousa Franco, *Os efeitos económicos dos empréstimos*, cit., pp. 128 a 136 e *Fins extra-financeiros do crédito público*, cit., pp. 136 a 142.

Parece, pois, que, de igual modo, os empréstimos contraídos pelo Estado são um processo de transferir de geração presente para as gerações futuras o ónus das despesas com eles financiadas.

Ora, tal raciocínio só será aceitável e válido quanto à dívida externa.

1.2. Ónus da dívida externa

A dívida externa *transfere o seu ónus para as gerações futuras*. Assim, se o Território de Macau, contrai um empréstimo externo de 150.000.000 dólares, a geração actual que vai beneficiar desse empréstimo (e dos bens públicos com ele produzidos) não tem qualquer encargo. Deste modo, quem sofre o ónus desta dívida serão sim, as gerações futuras que vão pagar os juros e reembolsar os credores americanos, através dos impostos que pagam ao Estado devedor.

1.3. Ónus da dívida interna

1.3.1. O ARGUMENTO DA TRANSFERÊNCIA.

No que respeita à dívida interna, já o mesmo não acontece. Neste caso, os juros e os reembolsos são pagos a credores nacionais, do mesmo país e da mesma geração dos contribuintes (que pagam os impostos). Tratar-se-á no fundo, de uma verdadeira *despesa de transferência* do Estado⁸¹ – daí o chamado *argumento da transferência*.

Deste modo, o Estado ou, no caso que colocamos, o Território, limitar-se-ia a transferir determinados rendimentos das mãos dos contribuintes para as mãos dos credores. O que uns perdem, é exactamente o que outros ganham. Sendo a geração constituída por todos, no seu conjunto não perde nada. À primeira vista, a dívida interna, nem constituiria ónus para a geração presente, nem para a geração futura. Não constituiria ónus para a geração presente, pois esta, nem paga juros, nem reembolsa. Não constituiria ónus para a geração futura, pois contribuintes e credores, são da mesma geração (nacional) e o que uns perdem é, como dissemos, exactamente o que os outros ganham⁸². Por este prisma, a dívida interna nem acarretaria ónus para a geração presente, nem para as gerações futuras.

Tudo isto *seria correcto se considerássemos a dívida em si mesma*, só como fluxo de dinheiro, *sem ter em conta os efeitos que poderá provocar sobre o consumo* das gerações presentes e o rendimento das gerações futuras.

1.3.2. O ÓNUS DA DÍVIDA INTERNA PARA A GERAÇÃO PRESENTE (EFEITOS SOBRE O CONSUMO)

Tudo vai depender de nos encontrarmos numa situação de pleno emprego ou de não pleno emprego. Assim:

⁸¹ Ver sobre esta matéria, Almeida Garrett, *Economia*, cit., pp. 204 e ss.

⁸² Já não se passa o mesmo caso se trate de um empréstimo externo.

(1) *Situação de pleno emprego*

Nesta situação “encontram-se ocupados todos braços (...) não podendo aumentar a produção global”. Deste modo, para aumentar a produção de bens públicos, tem de diminuir a produção de bens privados. Se o Território contrai um empréstimo de 150 milhões de patacas, para realizar despesas na produção de bens públicos no mesmo montante, terão que diminuir obrigatoriamente, nos mesmos termos, as despesas privadas, isto é, a produção de bens privados.

Resta agora saber, quais são os bens cuja produção (privada) terá que diminuir em virtude do aumento da produção pública. Bens de consumo ou bens de capital?

a) *Bens de consumo* – se diminuir a produção de bens de consumo, a geração presente terá que *renunciar* ao consumo. Ora, a renúncia é um sacrifício. Neste sacrifício reside o ónus da dívida interna para a geração presente.

b) *Bens de capital* – se diminuir a produção de bens de capital é claro que a geração presente não sofre qualquer sacrifício, não se lhe impõe a ela uma renúncia ao consumo. A haver diminuição na produção de bens de consumo, e por isso renúncia a bens de consumo, isso só acontecerá em tempos futuros. Assim, a diminuição da produção de bens de capital não afecta a produção presente de bens de consumo.

Ora, qual é mais provável, a diminuição da produção de bens de consumo ou da produção de bens de capital? Tudo *depende da taxa de juro*.

(i) A taxa de juro *mantém-se*.

Ao contrair um empréstimo interno, o Estado procura fundos. Ora, se as autoridades mantêm a taxa de juro, o investimento não se reduz, mantém-se. Logo, à procura de bens pelo Estado (ou Território) com o produto do empréstimo, acresce a procura dos particulares. Deste modo, aumenta a procura total de bens, desencadeando-se uma subida geral dos preços, um processo inflacionista com a inevitável consequência, que será a redução do consumo para as gerações presentes. Assim, se a taxa de juro se mantém, aumenta a procura total de bens. Se aumenta a procura total de bens há inflação. Se há inflação há redução do consumo. Logo, *ónus para a geração presente*.

(ii) A taxa de juro *varia (aumenta)*

Pelo contrário, caso as autoridades deixem variar a taxa de juro e esta suba em virtude do aumento da procura de fundos (particulares mais o Estado), o investimento diminui. Aqui a procura de bens e capitais pelo Estado substitui a procura de bens de investimento pelos particulares. Não há reduções no consumo, não se verificando, por isso, qualquer ónus para a geração presente.

(2) *Situação de não pleno emprego (desemprego)*

Nesta situação, encontramos “braços inactivos”, logo a produção dos bens públicos pode aumentar, sem prejuízo dos bens privados. Sendo assim, o que é que acontece? Tudo *continua a depender da taxa de juro*.

(i) A taxa de juro *mantém-se*.

Neste caso, mantém-se o investimento. Só que, contrariamente ao que acontecia numa situação de pleno emprego, também se mantém o consumo. Pode aumentar a produção, pois a um aumento de procura, corresponde um aumento da oferta. Não há qualquer redução ao consumo, nem qualquer ónus para a geração presente. Não há inflação.

(ii) A taxa de juro *varia (aumenta)*.

Agora, com a subida de taxa de juro, apenas o investimento diminui, nada se verificando quanto ao consumo das gerações presentes.

1.3.3. ÓNUS DA DÍVIDA INTERNA PARA A GERAÇÃO FUTURA (EFEITOS SOBRE O RENDIMENTO).

No que respeita ao ónus da dívida interna para as gerações futuras o que está em causa é o facto de o Estado, financiando despesas com o recurso ao crédito, poder vir a influenciar o seu rendimento. O fundamental nesta questão é o investimento, a formação de capitais.

Dois factos são de salientar a este nível: (a) os efeitos dos empréstimos sobre o investimento privado; e (b) a contribuição das despesas para o investimento público.

Mas, vejamos *diversas hipóteses*:

I – *Com ou sem pleno emprego e a taxa de juro mantém-se*. Se a taxa de juro se mantém, também se mantém o investimento. Logo, não sendo afectado o investimento, não é afectado o rendimento das gerações futuras.

II – *Com ou sem pleno emprego e a taxa de juro varia (aumenta)*. Neste caso, subindo a taxa de juro, diminui o investimento privado, é menor a formação de capital e menor será o rendimento das gerações futuras.

III – Mas, pergunta-se, *qual será o destino dos empréstimos (públicos)?* De duas uma: (a) despesas correntes (consumo); ou (b) despesas de capital (investimento)⁸³.

Se o Estado utilizar os empréstimos em despesas de investimento (capital) o investimento público substitui o investimento privado (diminuído), e nesta medida o país passa a dispor do mesmo nível de investimento, não sendo afectado o rendimento das gerações futuras. Será necessário, todavia, que a produtividade deste investimento público seja pelo menos igual à que teria o investimento privado, o que poderá não acontecer

São possíveis, deste modo, as seguintes *conclusões*: (i) quando a contracção dos empréstimos não implique a redução do investimento privado, não haverá redução do rendimento futuro, que até será acrescido; (ii) quando diminui o investimento privado, o rendimento das gerações futuras será reduzido, a menos

⁸³ Ver Almeida Garrett, *Economia*, cit., pp. 207 e 208.

que o Estado utilize os empréstimos em despesas de capital, e que a feitura desse investimento compense a quebra verificada no investimento privado⁸⁴.

2. LIMITES À DÍVIDA PÚBLICA⁸⁵

2.1. Limites à dívida externa

Recaindo o ónus da dívida externa sobre as gerações futuras, podemos dizer que os limites desta dívida se traduzem nos “limites postos pela capacidade das sucessivas gerações para suportarem o ónus dos juros e da amortização”.

Ora, a maior ou menor facilidade ou capacidade de suportar esses ónus resultará da maior ou menor *disponibilidade de recursos* que essas gerações possuam, ou seja, da *capitação do rendimento nacional*.

Sendo assim, é extremamente importante ter em conta a utilização ou o *destino desses empréstimos*. Se forem empregues na compra de bens de consumo, em nada contribuirão para o aumento do rendimento nacional futuro⁸⁶.

2.2. Limites à dívida interna

No que respeita aos limites à dívida interna, eles parecerão inexistentes, caso esta não prejudique o consumo da geração presente nem o rendimento das gerações futuras. Todavia, não podemos esquecer que a dívida interna acaba sempre por se traduzir num ónus para os contribuintes das gerações futuras.

Analisando a dívida como um mero fluxo monetário no plano da mesma geração futura (contribuintes-credores) podemos dizer que *com esta compensação* o ónus se não verifica, pois esta geração paga juros e reembolsa-se a si própria. Logo, à partida não se justificaria falar em limites.

Porém, se analisarmos o problema *no plano dos indivíduos-contribuintes*, concluimos que estes acabam por sofrer um ónus quando pagam os impostos. Os impostos representam sempre um ónus para quem os paga. Logo, a dívida interna não acarreta ónus para a geração futura enquanto tal, mas acarreta-o para os contribuintes que pertencendo a essa geração acabam por o suportar, enquanto pagam os impostos.

Ora, representando os impostos encargos para os contribuintes, esses encargos têm limites. Logo, *também a dívida interna terá limites*.

Esses limites vêm a traduzir-se na maior ou menor capacidade dos contribuintes vindouros para suportarem os juros e as amortizações. Ora, esta maior ou menor capacidade, que terá como consequência um menor ou maior encargo para quem paga impostos, resultará de um maior ou menor aumento do investimento nacional, o que exigirá um aumento do investimento público sem prejuízo

⁸⁴ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., p. 188.

⁸⁵ Sobre este ponto é essencial a leitura pormenorizada de Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., pp. 189 a 191.

⁸⁶ O mesmo não acontecerá se o produto de tais empréstimos for canalizado para o investimento.



do investimento privado, ou de uma substituição do investimento privado por investimento público de produtividade superior.

Deste modo, “as gerações futuras disporão de maiores rendimentos, disporão portanto, os contribuintes, e menos onerosa tenderá a ser para eles, a dívida interna”⁸⁷.

CAPÍTULO VI A DÍVIDA PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO-FINANCEIRO DO TERRITÓRIO DE MACAU

Analisar-se-ão agora alguns elementos do direito positivo respeitantes à posição do Território enquanto sujeito passivo da relação jurídica de empréstimo público.

1. O TERRITÓRIO DE MACAU NA POSIÇÃO DE DEVEDOR PRINCIPAL OU EFECTIVO

1.1. Possibilidades de recurso ao crédito público (análise do artigo 61º do Estatuto Orgânico de Macau)

Como já foi por nós referido, o Território encontrar-se-á na posição de devedor principal ou efectivo, quando se torna “devedor de determinada quantia, em virtude de um certo facto anterior”.

Assim, nos termos do nº 1 do artigo 61º do Estatuto Orgânico de Macau, “o Território de Macau só poderá contrair empréstimo para: (a) aplicações extraordinárias em fomento económico; (b) amortização de outros empréstimos; (c) aumento indispensável do seu património; ou (d) necessidades imperiosas de segurança e salvação pública”⁸⁸.

Deste modo, só nestas condições poderá o Território de Macau, “contrair empréstimos *internos* e os *externos* que não exijam caução ou garantias especiais, bem como realizar outras operações de crédito” (nº 2 do artigo 61º)⁸⁹.

⁸⁷ Teixeira Ribeiro, *Lições*, cit., p. 191.

⁸⁸ O artº 61º, nº 1, do Estatuto Orgânico de Macau, praticamente repete o preceito constante do artº 67º da Constituição de 1933, apenas lhe acrescentando a “amortização de outros empréstimos”, como mais uma razão justificativa para o recurso ao crédito por parte do Território. Por outro lado, pensamos que, quer num, quer noutra preceito se acentua claramente o carácter *extraordinário* do empréstimo enquanto receita pública. Sobre a classificação das receitas públicas segundo um critério financeiro, (receitas *ordinárias*, receitas *extraordinárias*), veja-se Almeida Garrett, *Economia*, cit., p. 107.

⁸⁹ Pensamos haver neste nº 2 grande influência da base da Lei Orgânica do Ultramar de 1972 (Lei nº 5/72, de 23 de Junho).

Note-se, porém, que nos termos do nº 3 do mesmo artigo, “O Território de Macau pode *ainda* obter por meio da *dívida flutuante*, os suprimentos necessários, em substituição de receitas da gerência corrente, no fim da qual deve estar feita a liquidação ou o Tesouro habilitado a fazê-lo pelas suas caixas”⁹⁰ 91.

1.2. A autorização legislativa [artigo 30º, nº 1, alínea h), do Estatuto Orgânico de Macau]

Preceitua o artigo 30º, nº 1, alínea h) do E.O.M., que, “[compete à Assembleia Legislativa] Autorizar o Governador a *contrair* e conceder *empréstimos* e a efectuar outras operações de crédito, nos termos da lei, bem como a prestar avales, nas condições previstas no artigo 63º”. Sendo assim, o Governador, no exercício das suas funções executivas, em matérias de administração financeira [artº 16º, nº 1, alínea e), do E.O.M.] só poderá contrair empréstimos se para tanto estiver autorizado pela Assembleia Legislativa.

Ora, sobre a questão da autorização a conceder pela Assembleia Legislativa ao Governador, entendemos de especial importância considerar *três aspectos*.

(1) Do mesmo modo que a Constituição da República Portuguesa (1976), no seu artigo 161º, alínea i), dispõe que compete à Assembleia da República “autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos (...)”, também o Estatuto Orgânico de Macau consagra essa exigência.

Note-se que, já o mesmo acontecia nos termos do artigo 91º, nº 5, da Constituição de 1933. Como refere SOUSA FRANCO⁹², “a necessidade de autorização da Assembleia que deriva de uma longa tradição histórica, e tem em Portugal assento constitucional desde a Constituição de 1822 (artigo 102º, nº X), explica-se pela especial natureza dos empréstimos públicos”. Assim, segundo o Autor, embora os empréstimos públicos sejam, no momento em que são contraídos, “fonte de uma receita disponível, eles não criar encargos futuros que se repercutirão sobre outras gerações”⁹³. Deste modo, entende-se que esta questão, será mais uma “questão de Estado”, do que simplesmente “de Governo”. Por isso, se reser-

⁹⁰ Mais uma vez o Estatuto Orgânico de Macau faz seu um preceito constante da Constituição Política de 1933: o § único do artº 67º. Esta disposição significa que nada impedirá o Território de recorrer ao crédito a curto prazo (suprimentos) para ocorrer a défices de tesouraria, o qual passará a constituir a sua dívida flutuante. Somos, pois, levados a concluir que os primeiros números do artigo 61º do Estatuto Orgânico de Macau, se querem referir apenas, à dívida fundada do Território.

⁹¹ Preceitua ainda o artigo 61º que: “O banco emissor de Macau funcionará como banqueiro do Território (nº 4)”; e que “O Território de Macau, não pode diminuir em detrimento dos portadores dos títulos, o capital e o juro da sua dívida pública fundada, podendo, porém, convertê-la nos termos de direito (nº 5)”. Este último preceito, já foi evidenciado por nós como fundamento jurídico-estatutário para proibição de certos tipos de conversão forçada, tal como o foi o artº 68 da Constituição de 1933.

⁹² Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 100 e 101.

⁹³ Este aspecto já foi salientado por nós no início deste trabalho.



va à Assembleia Legislativa a competência para autorizar “a contratação de novos empréstimos, com vigência superior a um ano”⁹⁴.

(2) A autorização da Assembleia Legislativa, não será necessária para todos os empréstimos. Dela se excluíram os empréstimos a curto prazo, que constituem a dívida flutuante do Território e não terão, assim, uma vigência superior a um ano. Embora o Estatuto Orgânico não seja expresso nesse sentido, entende a doutrina que “há empréstimos cuja emissão não depende de autorização legal, desde logo (...) os empréstimos a curto prazo que dão origem à chamada dívida flutuante”⁹⁵. Segundo o ensinamento de SOUSA FRANCO, o facto de a Constituição Portuguesa não exigir, nos termos da alínea i) do seu artigo 161º, autorização parlamentar para “operações de crédito que (...) sejam de dívida flutuante”, resultará da própria “natureza eminentemente administrativa, da urgência que a utilização destes recursos reembolsáveis em regra assume, e do facto de normalmente eles não virem a onerar as gerações futuras”. Nota-se ainda que tal exclusão (*dívida flutuante*) já se encontrava consagrada no nº 5 do artigo 91º, da Constituição de 1933, nos termos do qual competia à Assembleia, “autorizar o Governo a realizar empréstimos e outras operações de crédito *que não sejam da dívida flutuante*, estabelecendo as condições gerais em que podem ser feitas”⁹⁶.

Por tudo isto, somos levados a fazer uma interpretação restritiva da alínea h) do nº 1 do artigo 30º do Estatuto Orgânico de Macau, no sentido de não ser exigível autorização da Assembleia Legislativa para operações de crédito que sejam da dívida flutuante⁹⁷.

(3) A autorização prevista na alínea h) do nº 1 do artigo 30º, exige uma lei da Assembleia Legislativa. Não se trata aqui de um qualquer acto legislativo autorizativo. O que se exige, voltamos a frisar, é uma lei da Assembleia que autorize o Governador a contrair determinados empréstimos.

Assim, tal como na Constituição Portuguesa de 1976, dever-se-á ter presente a “natureza do acto materialmente político que inequivocamente assume a lei de autorização”. Deste modo deverá entender-se que esta reserva de competência da Assembleia é uma reserva absoluta, que não permite qualquer “delegação” ao Governador⁹⁸.

⁹⁴ Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 101.

⁹⁵ Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 102.

⁹⁶ Como já fizemos breve referência, actualmente a Constituição Portuguesa, determina, na alínea i) do seu artigo 161º, que compete à *Assembleia da República*, “autorizar o *Governo* a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definido as respectivas condições gerais e estabelecendo o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo *Governo*”.

⁹⁷ Será de referir, que tal entendimento não tem sido questionado pelas Autoridades do território, a começar pelo Tribunal de Contas.

⁹⁸ Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 101 e 102. Segundo o autor, estas leis de autorização não



Finalmente, não poderíamos deixar de referir que a proposta de lei que o Governador fará à Assembleia Legislativa, está obrigatoriamente sujeita a parecer do Conselho Consultivo, nos termos da alínea a), do nº 2 do artigo 48º do Estatuto Orgânico^{99 100 101}.

2. O TERRITÓRIO DE MACAU NA POSIÇÃO DE DEVEDOR ACESSÓRIO. O AVAL ENQUANTO REGIME-REGRA

Dentro das operações de crédito que o Território poderá praticar, destaca-se o aval. Tal instituto configura o regime-regra em que o Território de Macau se encontrará na posição de devedor acessório.

Segundo SOUSA FRANCO, aval, “é o acto unilateral pelo qual o estado garante o cumprimento de dívidas de outras entidades, assumindo *em caso de incumprimento*, as respectivas responsabilidades perante os credores”¹⁰².

2.1. O artigo 63º do Estatuto Orgânico de Macau

Nos termos do artigo nº 63º, nº 1, do Estatuto Orgânico de Macau, o aval só poderá ser prestado (pelo Governador), quando se verificarem *cumulativamente* os seguintes requisitos: (a) tratar-se de operações de crédito, interno ou externo, a realizar por institutos públicos ou empresas privadas *com sede no território*; e (b) destinarem-se essas operações a financiar empreendimentos ou projectos de manifesto interesse para a economia do Território, ou em que este tenha participação que justifique a prestação da garantia¹⁰³.

Preceitua o nº 2 do mesmo artigo que “as normas relativas ao processo de

devem ser “cheques em branco”, devendo também tratar-se de “autorização legal específica em lei própria”, não bastando uma autorização genérica contemplada na Lei do Orçamento. Note-se que nem sempre tem sido este o caminho seguido no Território de Macau. Para tanto, tome-se em consideração a mais recente autorização para a contracção de um empréstimo, conferida pela Assembleia Legislativa ao Governador e a que nos referimos na nota seguinte.

⁹⁹ A mais recente autorização da Assembleia Legislativa ao Governador para a contracção de um empréstimo, encontra-se consagrada no artigo 2º da Lei nº 11/89/M, de 29 de Dezembro, Lei de Autorização das Receitas e Despesas para 1990, nos termos da qual “fica o governador autorizado a contrair um empréstimo interno, até ao montante de 260 milhões de patacas, a aplicar em despesas de investimento”.

¹⁰⁰ Nota-se que tem sido uma “recomendação” constante do Tribunal de Contas, nos pareceres sobre as Contas Gerais do Território (de 1991 a 1993), “o desencadeamento de medidas legislativas” sobre a matéria relativa ao “Regime Jurídico da Dívida do Território (*directa ou indirecta, fundada ou flutuante*)”. Veja-se o “Quadro sinóptico das medidas e acções a implementar” sugeridas pelo Tribunal de Contas nos Pareceres sobre as contas gerais do Território de 1991, 1992 e 1993, Tribunal de Contas de Macau.

¹⁰¹ Nos termos do nº 3 do artigo 71º da Lei Básica da futura Região Administrativa Especial de Macau, “compete à Assembleia Legislativa da R.A.E.M., (...) autorizar o Governo a contrair dívidas”.

¹⁰² Sousa Franco, *Finanças*, cit., p. 142.

¹⁰³ Sobre este ponto, veja-se Sousa Franco, *Finanças*, cit., pp. 142 a 144.

concessão de avales, sua execução e garantias serão estabelecidas pelos respectivos órgãos legislativos”. Ora, foi isto que veio a acontecer com a entrada em vigor da Lei nº 23/96/M, de 19 de Agosto, consagradora do “*regime jurídico da concessão de avales*” do Território.

Porém, antes de nos debruçarmos um pouco sobre algumas disposições deste diploma não podemos deixar de referir a necessidade de autorização da Assembleia Legislativa, imposta pelo artigo 3º, nº 1, alínea h), do Estatuto Orgânico. Sendo assim, tal como acontece com a contracção de empréstimos, tomando em consideração as excepções apontadas, também a concessão de avales pelo Governador necessita de uma autorização da Assembleia Legislativa. Nos termos da imposição acima referida, “*compete à Assembleia Legislativa autorizar o Governador (...) a prestar avales, nas condições previstas no artigo 63º*”. Por sua vez esta proposta da lei está sujeita a parecer do Conselho Consultivo nos termos do artigo 48º, nº 2, alínea a), do E.O.M.

2.2. A Lei nº 23/96/M, de 19 de Agosto

A Lei dos Avales, ou Lei nº 23/96/M, de 19 de Agosto, assume, sem sombra de dúvida, uma grande importância no ordenamento jurídico-financeiro do Território de Macau, e no domínio do regime jurídico da dívida pública, em particular. Com a consagração legal deste “*regime jurídico da concessão de avales*”, eram ouvidas as várias recomendações feitas pelo Tribunal de Contas nos diversos pareceres elaborados sobre as Contas Gerais do Território, bem como era dada concretização à “*imposição estatutária*”, prescrita no artº 63º do Estatuto Orgânico de Macau.

No que respeita ao *processo de concessão de avales*, dir-se-á que é suposto que o seu beneficiário o venha a desencadear através de requerimento dirigido ao Governador (artigo 6º, nº 1). Os *beneficiários* dos avales podem ser entidades autónomas e empresas com sede no Território (artigo 1º), as quais devem realizar, segundo o Parecer do Tribunal de Contas, o pedido e instruí-lo “no mínimo com os elementos capazes de identificar e comprovar: a operação de crédito, a garantia e as partes nela envolvidas; o projecto ou empreendimento a financiar; a verificação dos pressupostos materiais do artigo 2º, em especial o manifesto interesse para a economia de Macau e a imprescindibilidade do aval para a concretização da operação de crédito; a dimensão da garantia pretendida; o plano de amortização do crédito avalizado; e todos os elementos que permitam avaliar a idoneidade da entidade avalizada”¹⁰⁴.

Porém, o Governador só poderá conceder o aval após estar autorizado pela Assembleia Legislativa, e depois de obtido o parecer não vinculante da Autoridade Monetária e Cambial de Macau (artigo 6º, nº 1 e nº 2). Por sua vez, a lei

¹⁰⁴ Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Território no ano económico de 1996, publicado no Boletim Oficial de Macau, número 1, II Série, de 7 de Janeiro de 1998, p. 161.

de autorização da Assembleia Legislativa, como qualquer “*lei de autorização*” não é um “*cheque em branco*” ao Governador, devendo obedecer a determinados requisitos enunciados no artigo 7º, tais como indicar ou conter “o objecto de aplicação do financiamento solicitado”; “as garantias do Território, gerais e especiais, decorrentes da prestação do aval; etc. Refira-se ainda que se o aval for concedido sem prévia existência da autorização da Assembleia Legislativa, será nulo nos termos do nº 2 do artigo 6º desta Lei.

Quanto à *execução do aval*, poderemos dizer, na linha do Tribunal de Contas, que muito pouco se diz nesta Lei. O diploma praticamente não a regula, limitando-se a estatuir que quando as entidades avalizadas “reconhecerem não estar em condições de satisfazer tempestivamente os encargos de amortização do capital e de pagamento dos respectivos juros, devem comunicar o facto à Direcção dos Serviços de Finanças, com a antecedência mínima de sessenta dias em relação à data de vencimento das respectivas obrigações” (artigo 9º, nº 2).

Ainda no que respeita à execução do aval será de referir que este caduca caso a operação de crédito não for concretizada no prazo de trinta dias a contar da data da prestação do aval, “salvo estipulação de prazo diverso na lei de autorização (...)” da Assembleia Legislativa (artigo 5º). Por outro lado, a lei estatui o prazo máximo de cinco anos para a utilização do crédito avalizado e de vinte anos para a sua amortização (artigo 4º), sempre “a contar da data da celebração dos respectivos contratos”. E quanto aos *poderes de fiscalização ou de controle da entidade “avalizada pelo avalista”*¹⁰⁵, a lei confere-os ao Governador (artigo 10º) e à Direcção dos Serviços de Finanças (artigo 9º).

No que concerne às *garantias prestadas ao Território* pelo avalizado, refira-se o *privilegio creditório mobiliário geral* (artigo 735º, nº 2, do Código Civil) que aquele goza sobre os bens das empresas a quem tenha concedido o aval (artigo 12º), bem como, no caso de o aval ter sido concedido a sociedades anónimas, a possibilidade de o Território exigir a transformação do crédito resultante “de qualquer prestação por este efectuada” em acções da mesma sociedade, “até ao termo do ano seguinte ao do pagamento”, “devendo este promover as formalidades necessárias, no prazo de três meses contados da referida exigência” (artigo 11º).

3. REFERÊNCIA À SITUAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DO TERRITÓRIO DE MACAU

Tomando em consideração o *Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Território relativa ao Ano Económico de 1996*, podemos afirmar que o Território não é *devedor principal* a qualquer título. O Território de Macau não é sujeito passivo de qualquer dívida directa, fundada ou fluante. Os dois últimos contratos de empréstimo que integravam a dívida fundada do Território de

¹⁰⁵ *Parecer do Tribunal de Contas*, cit., p.163.



Macau foram integralmente cumpridos durante o ano de 1996. Referimo-nos ao empréstimo de 150 mil contos contraído perante o Governo da República, para financiar o Plano de Fomento de 1977, autorizado pela Lei nº 1/77/M, de 19 de Fevereiro e que o Território amortizou antecipadamente (três prestações no total: duas que se venciam no decurso de 1977 e a última que se vencia em 30 de Junho de 1998), bem como ao empréstimo de 260 milhões de patacas contraído perante um sindicato liderado pelo BNU, autorizado pela Lei nº 11/89/M, de 29 de Dezembro (Lei de Meios de 1990).

Já a situação do Território *enquanto devedor acessório*, é completamente diferente. O Território (Governador) avalizou a CAM – Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L., em dois biliões de patacas, aval este que foi autorizado pela Lei nº 5/93/M, de 19 de Julho.

Acontece que o Território tem pago na íntegra os encargos totais deste empréstimo (amortização e juros). Segundo o *Parecer do Tribunal de Contas*, esta dívida acessória corresponde, na prática, a uma *dívida fundada amortizável*¹⁰⁶. Acontece que até 31 de Dezembro de 1996, o Território já tinha pago quinhentos e sessenta e três milhões, cento e cinquenta e uma mil, oitocentas e oitenta patacas e oitenta avos. Continuava a garantir uma dívida no montante de um bilião, cento e trinta e oito milhões, quinhentas e noventa e três mil e cinquenta e uma patacas e sete avos. A CAM pode ainda contrair empréstimos no montante de trezentos e cinquenta milhões, duzentas e trinta e seis mil cento e noventa e oito patacas.

¹⁰⁶ *Parecer do Tribunal de Contas*, cit., p.263.



BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Manuel de, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. II, Almedina, Coimbra, 1993.
- FERREIRA, Eduardo Manuel Hintze da Paz, *Da dívida pública e das Garantias dos Credores do Estado*, Coleção Teses, Almedina, Coimbra, 1995
- FRANCO, António de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. II, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 1993.
- GARRETT, João Ruiz de Almeida, *Economia e Finanças Públicas*, Porto, 1989.
- MELO, António Barbosa de e CORREIA, Fernando Alves, *Contratos Administrativos*, policop., CEFA, Coimbra, 1984
- OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1980.
- RAINHA, José Hermínio Rato, *Apontamentos de Direito Fiscal*, Universidade de Macau, Faculdade de Direito, 1994.
- RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, 4ª edição, Coimbra Editora, 1991.
- TEIXEIRA, António Braz, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2ª reimpr., AAFDL, 1992.

LEGISLAÇÃO ACONSELHADA

- Estatuto Orgânico de Macau.
- Constituição da República Portuguesa de 1976.
- Constituição Política de 1933.
- Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.
- Decreto-Lei nº 22257, de 1930.
- Lei nº 1/77/M, de 19 de Fevereiro.
- Lei nº 11/89/M, de 19 de Dezembro.
- Lei nº 5/93/M, de 19 de Julho.
- Lei nº 23/96/M, de 19 de Agosto.

