

A UNIFICAÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO COMO PRESSUPOSTO E CONSEQUÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA

Diogo Leite de Campos

A União monetária e económica europeia pressupõe e visa um elevado grau de integração económico, assente numa política monetária e cambial comum.

Onze Estados europeus (Portugal, Espanha, França, Irlanda, Itália, Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos, Alemanha, Áustria e Finlândia) terão a partir de 1 de Janeiro de 1999, uma moeda única: o “euro”. Até 1 de Janeiro de 2002 subsistirão as moedas nacionais só como denominações nacionais do euro.

O que significa a nova moeda, sob o ponto de vista jurídico? Uma simples denominação nova nos contratos ou nas contas? Não só isto. Julgo que a nova moeda europeia vai originar uma revolução comercial intra-europeia (e, porque não, a nível mundial) que, a exemplo da revolução comercial do século XII, levará à criação de um novo Direito.

Recuemos, pois, ao século XII, época em que se iniciou algo de decisivo para a Europa, mas também para o mundo: a chamada Revolução Comercial.

Nos fins do século XI e no século XII houve uma grande intensificação das trocas comerciais na Europa. Os mercadores de Génova, de Florença, de Pisa, de Veneza, começaram a vender produtos em Portugal, na Inglaterra, em França. E os mercadores da Flandres, da Champagne começaram a vender as suas mercadorias nos países Bálticos. Circulação de pessoas e mercadorias, num sentido; circulação de pessoas e de capitais, no outro.

Este movimento ajudou os países europeus a redescobrirem-se. O primeiro rei de Portugal, no século XII, casou com uma princesa dinamarquesa.

Os mercadores que circulavam pela Europa encontravam numerosas barreiras jurídicas: leis, usos e costumes, impostos, que variavam de território para território; de cidade para cidade; de travessia de rio para travessia de rio.

Daqui, incertezas, confiscos, penas, impostos que se sucediam em cascata, dificultando o comércio e aumentando desmesuradamente o preço das mercadorias.

Os mercadores precisavam de um Direito comum que conhecessem e que correspondesse aos interesses do comércio; e de impostos conhecidos, certos e, também, comuns.

Esse direito uniforme foi criado pelos mercadores, para as relações entre si. Um mercador de Génova tratava com o seu correspondente em Bordeaux ou em Paris com base nos usos e costumes comuns dos comerciantes. Surgiu um Direito dos comerciantes, que vigorava só entre estes, mas que estes tentaram impor aos seus clientes e fornecedores. Um Direito Comercial (do comércio) tendencialmente único para a Europa (dos comerciantes) e no qual se enraíza o nosso Direito Comercial contemporâneo. Criado à margem da “redescoberta” do Direito civil romano, reservado este último aos “cives”, aos não-comerciantes.

Um Direito marítimo, dos transportes, dos títulos de crédito, etc. Uma das poucas zonas do Direito que hoje está largamente unificada a nível mundial, é a das letras, livranças e cheques. É o culminar de uma evolução que teve o seu começo na Idade Média.

Lembrarei aqui o grande contributo que os portugueses deram para o Direito marítimo nos séculos XV e XVI.

A Revolução Industrial dos séculos XVIII e XIX poderia ter levado a uma ainda maior aproximação dos Direitos europeus. Contudo, o egoísmo agressivo das classes políticas europeias do século XIX tê-lo-à impedido - e a revolução industrial foi, pelo

contrário, contemporânea de algumas das mais terríveis guerras da história da humanidade.

Contudo, de há cinquenta anos para cá, um conjunto de Estados da Europa Ocidental (hoje também da Europa Central e do Norte) tem vindo a criar um Mercado Comum, um único espaço económico com liberdade de circulação de pessoas, mercadorias e capitais.

Este objectivo, hoje atingido no essencial, é triplo: qualquer pessoa, singular ou colectiva, de um Estado-membro, terá em todos os outros Estados-membros os mesmos direitos e deveres de um nacional desse Estado. Nomeadamente, o direito de exercer aí a sua actividade profissional, prestando serviços ou instalando-se aí a título permanente.

Passemos à circulação de mercadorias.

Com este fim, foi necessário eliminar as barreiras tributárias internas. Primeiro, destruíram-se as barreiras alfandegárias internas, criando-se uma “barreira” alfandegária externa comum.

Depois, homogeneizando os impostos sobre o consumo que poderiam constituir barreiras internas “disfarçadas” à circulação de mercadorias. Daqui nasceu o IVA comunitário e a harmonização de diversos outros impostos indirectos.

Seguiu-se a liberdade de circulação de capitais. Um francês pode ter um depósito em Portugal, adquirir imóveis ou investir em sociedades portuguesas, e vice-versa.

Daqui resultou um forte sentimento de interdependência económica e financeira: se a bolsa de Frankfurt sofrer uma quebra, isto significará, possivelmente, que os alemães que têm títulos portugueses os vão vender para cobrir as suas perdas, com consequente “queda” da bolsa de Lisboa. Se houver desemprego em Espanha, as importações de Portugal diminuirão e o desemprego crescerá também em Portugal.

Os europeus estão face-a-face: redescobriram, depois de dois séculos de conflitos constantes, que fazem parte do mesmo espaço,

da mesma economia, que têm interesses comuns, que atingiram um elevadíssimo grau de integração.

Só lhes faltava uma coisa: falar a mesma língua.

Cada pessoa tem duas “línguas”: aquela com que se comunica com os outros, que transmite as suas ideias, os seus sentimentos, com que inicia o diálogo com Deus.

A outra “está” na sua carteira, no seu depósito bancário; com ela compra livros, títulos de crédito, viaja, compra mercadorias - é a moeda. Na nossa época, largamente despersonalizada, em que a pessoa é medida pelo “ter”, esta língua parece (só parece) mais importante.

Será muito difícil criar uma única língua europeia. Boa parte da real riqueza da Europa é feita da sua diversidade; e o melhor, mais rico e profundo património de um povo é a sua língua. Esta reflecte a maneira de ser do povo, os seus sentimentos, a sua lógica, o seu relacionamento com os outros. Há línguas onde não existem as palavras “amor” ou “saúde”. Outras, em que o “estrangeiro” e o “inimigo” são designados pelo mesmo vocábulo. Os esquimós têm cinquenta e duas palavras para gelo; para um cristão qualquer substantivo quer dizer amor.

Assim, espero que a diversidade de línguas se mantenha. E que, um dia, em que haja uma única língua europeia, esta seja o produto do que houver de melhor em todas as outras.

A outra língua é a moeda. Vou de Lisboa a Madrid com mais facilidade do que me desloco do Rio de Janeiro a Brasília. Mas ao passar uma fronteira que, na prática, só existe em alguns mapas, deparo com uma moeda diferente. Uma empresa portuguesa, ao vender produtos para a Inglaterra, tem de converter a moeda e correr riscos cambiais - e de taxas de juro. Logo, o espaço económico que se criou é perturbado pela existência de moedas diferentes. Se levar mil escudos para uma viagem por seis países europeus, pelo simples facto de os ir cambiando nesses países, regressarei a Portugal com menos de metade.

Um mercado único exige uma moeda única: é o que vai suceder a partir de 1 de Janeiro de 1999. Em que a moeda será o “euro” e as moedas nacionais, até 1 de Janeiro de 2002 se manterão mas só como denominações nacionais do “euro”.

Esta “linguagem monetária” comum exigirá uma “linguagem jurídica” comum. A circulação de mercadorias, de pessoas e de capitais entre os diversos Estados europeus vai intensificar-se. E cada vez mais os agentes económicos - famílias e empresas - encontrarão difícil relacionar-se com onze (catorze, vinte e dois...) direitos do consumo, dos contratos, tributários, das sociedades, etc.

É errado falar hoje de uma Europa dos Estados: está-se já numa Europa com características de Estado Federal. Características que se irão acentuando.

Se não, vejamos: a política monetária é administrada por uma instituição supra-nacional que é o Banco Central europeu. A política cambial, pelo Conselho de Ministros das Finanças. E, cada vez mais, em Direito dos Seguros, em Direito Bancário, em Direito das Sociedades, em Direito da Concorrência, surgem normas de âmbito europeu, decididas por instâncias europeias. Tudo a caminho de um Direito uniforme da actividade económica. De um novo Direito Comercial europeu.

Talvez que o campo em que esta uniformização esteja mais avançada seja o do Direito Bancário.

A liberdade de circulação de capitais - e refiro-me agora só ao espaço da CE- exigiu, pressupondo-a, uma certa harmonização do Direito bancário.

Ao nível dos contratos bancários, tal harmonização existia já de facto, determinada por um longo convívio entre Bancos que, ao abrigo da liberdade contratual, iam preenchendo os vastos espaços deixados em aberto pela lei, através de práticas jurídicas comuns. Práticas “inventadas” no R.U., nos E.U.A., na Alemanha, etc., e que se iam impondo aos outros sistemas bancários.

Em matéria de Direito institucional bancário, as diferenças ainda eram significativas, dificultando a circulação de capitais.

Com efeito, um alemão depositará dinheiro num banco português se este lhe oferecer taxas de juro mais atractivas. Mas, só o fará, em última análise, se confiar tanto no banco português como no banco alemão de que é cliente. E só terá a mesma confiança, se souber que estão sujeitos às mesmas normas, às mesmas exigências, ao mesmo Direito.

Para isso foi necessário proceder a uma harmonização do Direito bancário europeu.

Primeiro, houve que criar uma certa harmonização quanto às sociedades bancárias e financeiras. Dando um objecto semelhante, de país para país, às suas designações (banco, sociedade de “leasing”, correctora, etc.).

Depois, criaram-se regras comuns quanto à solidez financeira dos bancos. É preciso que os bancos e as demais instituições financeiras dêem as mesmas garantias quanto à sua boa gestão, honorabilidade e solidez financeira, independentemente do país em que se situem. Daqui, três “directivas” em matéria bancária, criando normas europeias quanto às sociedades, à sua honorabilidade, à sua solidez financeira e à supervisão.

Hoje, os bancos europeus (e demais instituições financeiras) sujeitos a regras idênticas, podem prestar serviços e estabelecer-se em qualquer Estado-membro da CE em igualdade de condições com os nacionais - por já serem “juridicamente” iguais.

Tanto em matéria de operações bancárias como das instituições tem-se verificado, além disso, um fenómeno de “concorrência” ou, se quisermos, de “imitação”, entre os diversos direitos nacionais, no espaço que lhes é deixado pelo Direito europeu.

Para que as instituições financeiras (e as próprias sociedades comerciais não financeiras) tenham capacidade de concorrência quanto às suas congéneres dos outros Estados-membros da CE é necessário que disponham de instrumentos jurídicos pelo, menos não inferiores aos que existem nos outros Estados. Não

bastará disporem dos melhores computadores, máquinas-ferramentas ou técnicas de gestão financeira.

Em consequência disso, os legisladores europeus, nos últimos anos, têm se preocupado em dotar as suas empresas com os melhores instrumentos jurídicos do Direito Bancário.

Vou dar, nessa matéria, dois exemplos do que aconteceu em Portugal.

Há três anos, verificou-se que havia duas leis antigas: uma era a do **factoring**, a outra a do **leasing**.

A lei do **factoring** tinha dois artigos: o primeiro dava a definição de **factoring**, e o segundo permitia que as empresas celebrassem contratos de **factoring** como quisessem. Depois de se reflectir sobre esta lei, decidiu-se não se fazer nada. Entendeu-se que a melhor maneira de atribuir às empresas portuguesas capacidade de concorrência, era deixá-las livres; podendo, dessa forma, escolher os melhores modelos de contratos, os mais adequados que encontrassem a nível europeu. Regulamentar o **factoring** seria “cortar-lhe as pernas”.

Já quanto ao **leasing**, havia uma lei de 1976 que seguia o modelo francês. Julgou-se este modelo demasiadamente burocratizado e rígido. Criava muitas dificuldades às empresas de **leasing**, com prazos muito rígidos, valores residuais prefixados, etc. Então, decidiu-se desregulamentá-lo, com o objectivo de aumentar a liberdade das empresas para fixarem as rendas, o valor residual e os prazos que quisessem. E, sobretudo, aumentaram-se os meios de as empresas cobrarem os seus créditos e recuperarem o bem. Nada teria significado se, depois de o devedor não pagar as rendas, a empresa precisasse demorar de 5 a 10 anos para recuperar o bem em Tribunal.

O resultado dessa lei é que era em 1992 uma actividade em queda; e, hoje, o leasing tem crescido mais de 20% ao ano. Por alteração das condições económicas, é certo. Mas também, e principalmente, por alteração da lei que, hoje, é, seguramente, a lei mais moderna e eficaz da Europa.

A concorrência, levando a importar os modelos mais úteis, mais eficazes e mais modernos dos diversos Estados, permitirá a uma aproximação que, daqui a alguns anos, criará um Direito europeu mais “uniforme” e mais moderno.

No sentido de modernizar e tornar mais ágil o Direito português, os juristas não se inspiram só em modelos europeus, mas também em modelos brasileiros. No início do ano passado, tivemos uma conferência, no Banco de Portugal, de um ilustre professor brasileiro, de São Paulo, o Professor Geraldo Vidigal, que nos falou de um instituto brasileiro, o Crédito Cédular. Não temos nenhum instrumento que permita, não só a circulação dos créditos por endosso, mas também que essa circulação seja acompanhada das próprias garantias. De maneira que preparamos um Projecto de Lei de Cédulas de Crédito. Estas seriam promissórias, (livranças), transferíveis por endosso que aumentariam as garantias de crédito, como o penhor ou a hipoteca.

Ainda no campo do Direito financeiro, façamos uma breve referência ao Direito Tributário.

A circulação de pessoas de mercadorias e de capitais exige que sejam eliminadas as barreiras e as distorções a essa circulação.

As barreiras têm vindo a ser eliminadas, em matéria fiscal, como se viu, com a eliminação das barreiras alfandegárias. E algumas distorções, talvez as mais sérias, foram corrigidas com a harmonização de alguns impostos indirectos.

A atenção dos juristas e dos políticos tem-se virado cada vez mais, para os impostos directos. A baixa tributação sobre as sociedades ou as pessoas físicas, num certo Estado, induzirá um afluxo de pessoas e de sociedades para esse Estado.

O instrumento fiscal, que sempre foi utilizado como meio de concorrência internacional, tem sido usado, nos últimos anos, com esse fim, no interior da CE. Pelo menos, no sentido de que os Governos não estão totalmente desatentos à circunstância de a tributação demasiadamente alta (aqui compreendidas as prestações para a segurança social) ser, não só desincentivadora do crescimento

económico, como, cumulativamente, adequada a promover a exportação de capitais. E, para além disto, alguns Estados têm utilizado a baixa das taxas de impostos para atrair investimento e promover, conseqüentemente, o crescimento económico e o emprego.

Assim, é crescente a pressão no sentido de uma harmonização fiscal europeia em matéria de impostos directos.

Mas não é só para o campo de Direito fiscal “substantivo” que as atenções estarão voltadas.

As mais importantes e mais recentes leis fiscais europeias são leis de procedimento administrativo e de processo judicial (em Espanha, há uma lei de garantias dos contribuintes de 1998 e a Lei Geral Tributária portuguesa foi publicada em Dezembro de 1998).

A Administração fiscal e os tribunais fiscais estão no centro da evolução do Direito fiscal. Uma má administração tributária e maus juizes farão com que haja menos investimento, menos produção, mais desemprego, mais miséria. Prejudicando gravemente as pessoas e as sociedades. Assim, os legisladores europeus têm-se preocupado em editar leis fiscais “adjectivas” mais eficazes e mais justas. A nova Lei Geral Tributária portuguesa é, significativamente, uma lei que visa o melhor relacionamento entre a Administração e os contribuintes.

Faço votos de que os brasileiros tenham o mesmo sucesso com o Mercosul que temos tido na Europa. E que, em breve, o Mercosul e a Comunidade Europeia sejam, de acordo com as tradições culturais e económicas de ambos um espaço único, com total liberdade de circulação de pessoas, mercadorias e capitais.