

FINANÇAS

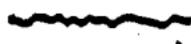


(Apontamentos colhidos por dois
alumnos sobre as nrelec-
ções feitas ao curso do 3.^o
anno juridico no anno de
1911 a 1912.)



COIMBRA
Lith. e Typ. Correia Cardoso
13 — Rua Candido dos Reis — 15

ADVERTENCIA



Os apontamentos de Finanças que hoje começam a publicar-se, approximar-se-hão com a possível claresa e sobriedade das prelecções do Sr. Dr. Marnoco e Sousa cuja orientação se ha-de seguir.

A forma como a essencia são da nossa responsabilidade.

Aos que nos lerem os nossos respetos e as nossas desculpas por alguma incorrecção que não obstante todo o cuidado possa escapar.

Introdução



I — NATUREZA DO PHENOMENO FINANCEIRO ANTIGAS THEORIAS

Sempre que se inicia o estudo de qualquer sciencia, se reconhece a necessidade da determinação dos phenomenos que constituem o seu objecto.

Ao começarmos o estudo da cadeira de Finanças temos portanto em primeiro lugar de apresentar e caracterisar os phenomenos que lhe dizem respeito.

De largas discussões tem sido objecto a natureza do phenomeno financeiro, e as doutrinas que d'elle se occupam, representam na maioria dos casos as correntes scientificas dominantes nas diversas epochas em que foram expostas e defendidas.

Em dois grandes grupos podem reunir-se as

theorias que estudam a natureza do phenomeno financeiro: — *antigas e modernas*, sendo influenciadas largamente quer umas quer outras pelos principios vigentes da *Economia*.

Ao primeiro grupo pertencem a *theoria do consumo* de Baptista Say, a *theoria da troca* de Bastiat e a *theoria da producção* com as duas correntes de Wagner e de Stein.

Theoria do consumo

Foi João Baptista Say, o notavel successor de Adam Smith na defesa da escola individualista, quem pela primeira vez formulou esta theoria, assentando em que os phenomenos financeiros eram uma causa perturbadora da ordem economica e social, sendo necessario portanto reduzi-los á minima força, visto que o Estado mais perfeito segundo os individualistas é o que menor ingerencia social exerce.

Lamenta Say as despesas publicas com as mesmas razões com que o lavrador lamenta a destruição da sua seara pelo granizo impiedoso. As despesas publicas, segundo elle proprio affirmia, representam sempre uma perda absoluta de valor: se é o contribuinte que paga, perde-se para elle; se é pago pelo governo, perde-se para todos.

As asserções de Baptista Say estão em harmonia com os principios da escola individualista e com as ideias da epoca. Os factos porem se encarregaram de mostrar o erro das affirmações de Say.

Em verdade o augmento das despezas publicas significa em quasi todos os tempos o augmento do progresso e da civilisação. Como havemos portanto de admittir os horrores que são attribuidos ás finanças pelo auctor da *theoria do consumo*? Seria negar o valor do progresso e da civilisação, altissimos elementos para a prosperidade de qualquer povo.

Comtudo uma base historica se encontra para a *theoria do consumo*.

O imposto representava segundo ella uma prepotencia indefensavel do Estado e no regimen absoluto por vezes os soberanos apoiando-se na graça divina, que é na phrase de Nordau *o unico attestado que a monarchia apresenta quando se procura a sua legitimidade*, levantavam tyranicamente os impostos sem que houvesse uma reclamação a fazer nem um direito a invocar.

Theoria da troca

Dentro da escola individualista uma nova theoria surge com a queda da *theoria do consu-*

mo. Tem por coripeu Frédéric Bastiat, cujas doutrinas neste assumpto se reduzem á affirmação da existencia duma verdadeira troca entre os serviços que o Estado presta e as riquezas dos particulares sob a forma de imposto.

Os particulares fornecem ao Estado os bens materiaes e este remunera-os com os serviços publicos.

Esta theoria não é menos anti-ſcientifica do que a anterior.

A ideia de troca não se harmonisa com o phenomeno financeiro. Muitos são os argumentos para a demonstração dessa falta de harmonia.

Em primeiro logar a troca presuppõe a liberdade de consentimento das partes contrahentes. Ora os cidadãos não teem essa liberdade.

Lá está a força coerciva do direito para os obrigar ao cumprimento dos seus deveres relativamente ao pagamento dos impostos.

Por outro lado não pode estabelecer-se a equivalencia nas prestações das duas partes, como da noção de troca se deprehende.

Finalmente o Estado muitas vezes dissipa com prodigalidade grandes riquezas de que os cidadãos não recebem o equivalente e é de notar que as classes pobres, as que menos contribuem para ellas, são as que d'ellas se aproveitam na

preocupação dos Estados modernos nas despesas sociaes que attingem n'alguns sommas fabulosas.

Theoria da producção

A influencia das doutrinas de Hegel levou os escriptores allemães a um mau acolhimento das theorias de Say e Bastiat e consequentemente á formação duma nova theoria que, negando as bases das duas anteriores, filia os phenomenos financeiros num phenomeno de producção.

Duas modalidades principaes apresenta a *theoria da producção*: — a da *producção directa* de Wagner e a da *reproductividade indirecta* de Stein, tendo ambas como caracteristico commum a de que as finanças são como que uma organisação de transformação dos bens materiaes fornecidos pelos cidadãos em bens immateriaes, taes como a civilisação, a segurança e a justiça.

Distinguem-se no entanto as duas correntes relativamente á restituição feita pelo Estado.

Emquanto Wagner diz que o Estado restitue sob a forma de serviços publicos os bens materiaes que lhe são fornecidos e sem os quaes não pode viver, Stein affirma que os bens restituídos pelo Estado, transformados em serviços publicos, trazem um augmento de valôr proveniente do desenvolvimento das forças productivas das econo-

mias individuaes, mediante a protecção dos serviços publicos.

A *theoria da producção* não explica porem os esbanjamentos da riqueza publica, doença quasi normal de todos os Estados.

Tambem, como affirma Salerno, não se pode estabelecer comparação entre o custo e a producção, elementos absolutamente heterogenios.

Ainda a ideia de producção é completamente extranha ás finanças, pois o consumo das riquezas publicas dá-se apenas para a satisfação das necessidades sociaes.

2 -- THEORIAS MODERNAS

Theoria das finanças de classe

Das muitas theorias modernas que tem procurado explicar a natureza do phenomeno financeiro, duas são as principaes e porisso apenas a ellas faremos referencia.

A primeira é a *theoria das finanças de classe* esboçada no seculo XVIII por Montesquieu e mais tarde desenvolvida e definida por Loria.

Segundo este celebre economista as finanças não são mais do que a exploração das classes inferiores pelas classes dominantes.

Estas são no geral as que fixam as despesas, augmentando-as arbitrariamente e esquecendo as classes subordinadas que são no fim de contas as unicas sobrecarregadas.

A *theoria das finanças de classe* está em harmonia com o materialismo historico.

Tem esta theoria o merito de mostrar a organização financeira dum determinado periodo, salientando a influencia das classes mandantes sobre as subordinadas, mas não nos mostra a verdadeira natureza do phenomeno financeiro. Alem de estar em contradicção com a realidade dos factos, não explica a tributação da classe dominante. problema que Loria ensaia resolver, apontando a necessidade de regular o salario pelas necessidades de subsistencia das classes subordinadas.

Os impostos sobre o rendimento e sobre as successões se encarregam de demonstrar a inexactidão da *theoria das finanças de classe*.

Por outro lado as finanças modernas seguem quasi todas o principio, embora algumas vezes desrespeitado, de que cada um deve concorrer para as despesas do Estado em harmonia com as suas forças.

Não obstante pois toda a sua argumentação, nada adianta Loria que possa considerar-se valioso para o fim desejado de todas as theorias expen-

didadas, a não ser mais umas subtilzas que nada explicam.

Theoria da utilidade relativa

E' esta a segunda das theorias que como principaes por nós foram enunciadas entre as theorias modernas.

A escola austriaca, tendo-se prendido profundamente com todas as questões palpitantes da Economia, tratou tambem de formular a sua theoria relativamente á natureza do phenomeno financeiro. Delineou Sax a *theoria da utilidade relativa*, desenvolvida depois por Mazzola, Graziani, Ricca, Salerno e outros escriptores italianos. O phenomeno financeiro constitue segundo ella um processo de satisfação das necessidades collectivas. Estas com as necessidades individuaes formam uma só escala harmonica, ordenada segundo a intensidade decrescente de umas e de outras.

As primeiras unidades de riqueza individual são para a satisfação das primeiras necessidades individuaes. Mas, se depois de satisfeitas estas, a intensidade das necessidades collectivas fôr superior á das individuaes por satisfazer, o individuo dispensa as utilidades restantes para a satisfação das necessidades collectivas, regulandó o Estado coercivamente 'a aquisição de taes unidades.

Ao excesso do Estado na obrigatoriedade da cessão das utilidades corresponde sempre uma reacção que impede a organização financeira.

Muitas criticas tem soffido a *theoria da utilidade relativa*. Entre os argumentos apresentados para lhe contestar valor scientifico sobresaem contudo :

1.º a tentativa de classificação das necessidades individuaes e collectivas segundo a sua intensidade, classificação que se baseia no conhecimento perfeito das necessidades collectivas, ~~que~~ é impossível, porque a maior parte dos individuos desconhece a vida do Estado e toda a sua complexa organização;

2.º partindo do *imposto voluntario* esquece que os impostos têm o caracter coercitivo e que o individuo não se encontra em condições de reagir contra o fisco.

3—VERDÁDEIRA NATUREZA DO PHENOMENO FINANCEIRO

Não tendo nenhuma das theorias apresentadas caracterizado o phenomeno financeiro, procuraremos estabelecer um criterio que lhe determine a

natureza, baseando-nos para isso na actividade do Estado.

Ao lado das necessidades individuaes existem necessidades collectivas para cuja satisfação são precisos meios materiaes. Ao Estado compete *adquirir esses meios e emprega los em tal satisfação.* A actividade que o Estado desenvolve para a consecução desse fim é a chamada *actividade financeira* e *phenomenos financeiros*—são as *formas que reveste a actividade do Estado tendo por fim a satisfação das necessidades collectivas mediante o emprego dos bens materiaes.*

O phenomeno financeiro é constituído por tres elementos: *o elemento politico, o elemento juridico e o elemento economico.*

O elemento politico, porque os phenomenos financeiros suppõem o Estado organizado politica e administrativamente, com direito de soberania, impondo-se aos cidadãos para exigir d'elles o pagamento dos impostos a que elles não podem furtar-se pelo dever que cada um tem de concorrer na medida das suas forças para a existencia do Estado.

O elemento juridico, porque as organizações financeiras teem que basear-se nos principios da justiça para obter uma equitativa distribuição de despesas e uma repartição conscienciosa dos impostos e encargos publicos.

Comprovam o que affirmamos a abolição dos privilegios fiscaes, o estabelecimento do imposto progressivo e a redução do imposto de consumo, medidas de que ultimamente se têm occupado com interesse a França e a Inglaterra sobretudo.

O elemento economico, porque os phenomenos financeiros têm por objecto a satisfação das necessidades collectivas mediante os bens materiaes, estando sujeitos por isso ás leis economicas que regulam essa satisfação.

Tambem, decompondo o phenomeno financeiro, encontramos cathogorias economicas, taes como a troca, o valor, etc.

Alguns escriptores exageram o valor do elemento economico e é vulgar a doutrina que desprende o phenomeno financeiro do elemento politico e do elemento juridico—*orientação financeira* pura. E' esta a theoria da escola austriaca que, defendendo á *outrance* o principio edonistico, abstrae do elemento politico e do elemento juridico, porque elles nos fazem desviar do mesmo principio ao explicar os problemas financeiros.

Wahl diz que os problemas financeiros não devem ser estudados unicamente sob o ponto de vista economico.

Em verdade, sem uma organização politica e sem um principio de equidade não podem de modo algum satisfazer-se as necessidades collectivas.

As afirmações da escola austriaca resumem-se pois numa abstracção exagerada, segundo a qual a sciencia não tem de estabelecer principios.

Ora a sciencia deve ter utilidade pratica apresentando planos de reforma e organisação. Não pode portanto a *orientação financeira pura* satisfazer as exigencias scientificas.

4 — NECESSIDADES COLLECTIVAS

Dada a noção de phenomeno financeiro cumpre-nos definir as *necessidades collectivas*. Não é facil dar uma noção precisa do que ellas sejam.

— Alguns auctores dizem que *necessidades collectivas são as experimentadas por todos.*

Esta noção não é exacta.

E' difficil chegar a um accordo entre os individuos sobre a natureza das *necessidades collectivas*. Emquanto uns consideram uma determinada necessidade como necessidade collectiva outros não a admittem como tal. Variam os modos de ver as coisas e assim por exemplo ao passo que os partidarios do ensino neutro não consideram como necessidade collectiva o ensino confessional, os partidarios do ensino religioso não admittem o ensino neutro como necessidade collectiva.

Alem disso ha necessidades individuaes tambem sentidas por todos. O vestuario e a alimentação estão neste caso.

Depois, nós não chegamos ainda a uma perfeição tal que o conjunto das necessidades experimentadas por todos se possam considerar como proprias dos individuos que constituem a collectividade.

— Segundo outros escriptores entre os quaes Wagner, *necessidades collectivas são as que os individuos experimentam como membros da collectividade.*

Este criterio é inadmitavel porque :

1.º a concepção do homem isolado é metaphysica, não corresponde a qualquer realidade;

2.º as necessidades individuaes são influenciadas pelo meio, embora haja formas typicas de necessidades com uma ou outra *nuance* e outras que são productos do progresso social (viagens, instrucção, etc.).

— Sax affirma que no homem ha duas tendencias, uma individualista, outra socialista, e caracteriza as necessidades por essas tendencias, correspondendo á primeira as necessidades individuaes e á outra as necessidades collectivas.

Desloca a dificuldade e não a resolve, porque não caracteriza nem o individualismo nem o socialismo.

Alem disto, dizendo que a tendencia individualista tem por fim o bem-estar do individuo e que a tendencia socialista é para o bem-estar da sociedade, esquece que o bem-estar individual não pode realisar-se fóra da sociedade.

— Desprendendo-nos destes criterios, parecemos que o melhor processo de caracterisação das necessidades collectivas será referi-las ao *consortium* politico cujos fins se realisam por meios materiaes. E assim as *necessidades collectivas* segurança e instrucção, só podem satisfazer-se respectivamente por fortalezas e por escolas. Ao lado da sensação desagradavel da privação ha o conhecimento dos meios materiaes e da satisfação da necessidade, pelo emprego delles.

E nesta ordem de ideias definiremos *necessidade collectiva os fins do consortium politico considerados na dependencia dos meios proprios da sua realisação.*

3 — DEFINIÇÃO DA SCIENCIA DAS FINANÇAS

Depois de termos estudado o phenomeno financeiro, cumpre-nos, em harmonia com a definição que d'elle demos, definir o que seja a *Sciencia das Finanças*.

Dos caracteres do phenomeno financeiro por nós apresentados deriva, segundo nos parece, a mais accetavel das definições da *Sciencia das Finanças* que é a *sciencia que estuda os principios e as leis que regulam a actividade do Estado, tendo por fim a satisfação das necessidades collectivas, mediante os bens materiaes*.

Esta definição, não obstante afastar-se da maior parte das definições, é tambem apresentada por Adams, escriptor americano, que attribue á *Sciencia das Finanças a analyse das necessidades do Estado e dos meios por que podem ser satisfeitas*.

— Tres são comtudo os criterios dominantes nas definições dadas pelos diversos escriptores: o do patrimonio publico, o da actividade economica do Estado e o das diversas cathegorias de phenomenos financeiros.

— O primeiro criterio foi adoptado por Cossa que definia Sciencia das Finanças como sendo a doutrina do patrimonio publico. Escriptores que

lhes succederam, apresentaram a *Sciencia das Finanças* como a sciencia que ensina a constituir, administrar e empregar o patrimonio publico.

Não é exacta esta definição, pois que assim faz entrar nas *Finanças* unicamente as receitas ficando de fóra as despesas que constituem a justificação das receitas.

— O segundo criterio é seguido pelos escriptores allemães que definem *Sciencia das Finanças*, como o titulo indica, *o estudo da actividade economica do Estado.*

Esta noção tem o defeito de nos levar a concluir que a *Sciencia das Finanças* estuda a ingerencia do Estado na vida economica, cahindo-se com facilidade na *orientação financeira pura* que no estudo do phenomeno financeiro isola, como atraz dissemos, o elemento economico do elemento politico e juridico, despresando estes.

— O *criterio das diversas categorias dos phenomenos financeiros* que é o mais seguido sobretudo por escriptores francezes, apresenta varias modalidades, referindo-se uns apenas ás receitas, outros só ás despesas, outros ás relações entre as receitas e as despesas, etc.

O antigo professor d'esta cadeira dr. Assis, seguindo este criterio, definia *Sciencia das Finanças* o systema de principios e leis que regulam as receitas, as despesas e as relações entre umas e

outras, e o professor da escola de S. Paulo, Pedro Veiga, Filho, divergindo um pouco, apresenta como *a sciencia que determina pela observação as leis que regem as receitas, despesas, orçamento e credito publico.*

Estas definições tem o defeito fundamental de não comprehender uma noção completa dos phenomenos financeiros.

Enumeram-nos, não os definem. E' o mesmo que succede, quando se define physica a sciencia do calor, da luz, da electricidade, etc.

Alem disso são muito varias as opiniões sobre os phenomenos financeiros.

— Ficamo-nos pois com a definição que ao principio demos, a unica em harmonia com a noção mais accetavel de phenomeno financeiro.

6 — DENOMINAÇÕES DA SCIENCIA DAS FINANÇAS

— Segundo uns, e parece ser esta a mais seguida das opiniões, a palavra *Finanças* vem do latim barbaro — *Finatio, financia, financia pecuniaria* (qualquer prestação pecuniaria), palavras que derivam por sua vez de *finis* (prazo do pagamento das dividas).

Nos séculos XIV e XV o sentido foi ampliado e passou a significar transacções, tributos, etc.

No século XVII, na Allemanha, veio a designar a fraude, a usura, a simonia, o roubo, etc.

Na França, a partir do século XV, representou o conjunto de meios de que dispunha o *consortium* politico para a realisação dos seus fins. Foi este o sentido que prevaleceu pelo predomínio da França e pela vulgarisação da lingua francesa.

— Outros dão-lhe uma origem germanica da palavra saxonica *sine* (taxa, multa).

— Ainda outros dizem que vem da palavra sueca *finna* (engenhoso) ou da palavra allemã *fein* (astuto).

— De Greef, sustentando com outros escriptores que o sentido da palavra *Finanças* não corresponde ao conteudo desta *Sciencia*, diz que esta designação só pode applicar-se aos periodos da evolução economica em que os recursos do Estado são constituídos unicamente pelos papeis de credito e moeda e quer que se substitua por *Sciencia da Economia publica*.

Esta designação leva-nos a confundir a *Sciencia das Finanças* com a *Economia politica* que tambem já foi chamada *Economia publica*.

De Greef reconheceu por sua vez a insufficiencia da sua denominação e intitolou a sua obra: «*Economia Publica e Sciencia das Finanças*».

— O nosso Ferreira Borges, querendo distinguir a *Sciencia das Finanças* das outras sciencias e sobretudo da Economia, deu-lhe o nome de *Syntelologia* (*syn—com, telos—imposto, logos—tratado*).

Esta denominação é, na propria phrase do Sr. Dr. Marnoco, de tal modo esdruxula, que não conseguiu vingar.

— Em Hespanha chama-se-lhe *Hacienda publica*.

— E entre nós no extincto regimen chamou-se ministerio da *Fazenda* ao que é hoje das *Finanças*.

Estes termos são porem pouco precisos por envolverem sómente o conceito de receitas.

3-DESENVOLVIMENTO HISTORICO DA SCIENCIA DAS FINANÇAS

Os cameralistas

Estudando o *processus* evolutivo de formação da *Sciencia das Finanças*, podemos filiar as suas origens em tres grandes correntes doutrinaarias: o *cameralismo* na Allemanha, a *physiocracia* na França e as *doutrinas de Adám Smith* na Inglaterra.

As doutrinas dos cameralistas constituem, segundo o mais acertado dos seus conceitos, uma systematisação de regras administrativas, tendo por objecto a satisfação das necessidades financeiras do príncipe e do Estado.

Predominou nos seculos XVII e XVIII.

Tendo começado com Seckendorf, attingiu o seu maximo esplendor com Justi e decahiu com Sonnenfels

Não obstante as muitas divergencias sobre o conteudo do cameralismo, ha entre os seus partidarios pontos communs de doutrina.

Os cameralistas eram auctoritarios, porque, seguindo o mercantilismo, admittiam o principio da omnipotencia do Estado; dominialistas, porque entendiam que as despesas do Estado deviam ser satisfeitas com o rendimento dos seus dominios e não com o imposto que devia ser um recurso subsidiario; e empiricos, porque não estabeleciam principios, limitando-se a coordenar theorias re-relativamente á administração publica.

Justi, que é, segundo alguns, embora erradamente, o fundador da Sciencia das Finanças, afasta-se um pouco das outras correntes cameralistas, dando mais largo desenvolvimento á classificação dos rendimentos e das despesas do Estado e á coordenação dos impostos.

Esta expressão — cameralismo — vem segun-

do um do fim d'este systema que era preparar os membros dos conselhos administrativos das cidades, chamados *Kammers—Camerae*; e segundo outros deriva da palavra — *Camera* designação do thesouro do príncipe, por ser guardado na sua camera.

Seja qual fôr a origem d'esta palavra, por tal designação entendia-se o conjuncto de estudos dos processos technicos de administração de minas, florestas, etc., e ainda actualmente na Alemanha se denominam *cursos camerarios* todos os estudos que tem por fim a preparação technica dos funcionarios da administração financeira.

Os physiocratas

Os physiocratas não concordavam com os cameralistas. Ao passo que para estes o Estado tinha obrigação de regular absolutamente a actividade economica, para os physiocratas o Estado apenas tinha ingerencia de tutela, devendo as suas despesas ser reduzidas ao minimo.

Por outro lado os physiocratas, admittindo como unica industria productiva a agricultura, entendiam que todos os impostos deveriam conglobar-se no imposto sobre a terra.

Os trabalhos da escola physiocrata repre-

sentam um grande auxilio para o desenvolvimento da *Sciencia das Finanças* pelo aturado das suas criticas ás diversas phases economicas e aos diversos movimentos financeiros e pela coordenação de principios theoricos de valor.

Doutrinas de Adam Smith

Adam Smith admittindo a liberdade economica aproxima-se dos physiocratas no que diz respeito á ordem natural já estudada na historia da Economia, e affasta-se delles quanto á theoria agraria, pois segundo Smith todas as industrias produzem ~~egual~~ trabalho.

A notabilidade do illustre economista não vem, como se diz, das quatro regras sobre o imposto a que mais tarde faremos referencia, mas sim do agrupamento dos phenomenos financeiros em capitulo da Sciencia economica, recorrendo á historia e á observação para estudar as receitas e despesas publicas.

As ideias de Smith merecem depois estudos profundissimos de economistas de valor como Say, Ricardo, Stuart Mill e outros que se lançam com afinco á solução do problema do imposto.

Os principios de liberdade estabelecidos na revolução francesa dão tambem grande incremen-

to aos estudos financeiros como deram aos estudos das outras sciencias.

Na Allemanha mais tarde pela influencia de Smith considerou-se a *Sciencia das Finanças* como um capitulo da *Economia*, mas que devia ser estudado á parte.

Ruin, Malchus e Jacol consagraram-se aos estudos especializados das *Finanças*.

Na 2.^a metade do seculo XIX a *Sciencia das Finanças* tem um notavel desenvolvimento em virtude da grande influencia das modernas escolas, taes como a *escola historica*, o *socialismo cathedraico*, a *escola austriaca* e o *socialismo*.

a) A escola historica afirma que devemos limitar-nos ao estudo e observação dos factos passados, sem discriminar as leis que os motivaram e, accumulando apenas conhecimentos, cingir-nos ao *methodo descriptivo*, deixando a futuros a enunciação de leis precisas.

Sustenta que não pode haver uniformidade nos phenomenos financeiros, porque elles variam com os tempos e os logares.

Roscher, patriarcha da *escola historica*, adapta ás organisações financeiras os principios estabelecidos para a *Economia*.

A *escola historica* deu á *Sciencia das Finanças* grande numero de observações criticas e

conhecimentos que muito contribuíram para o seu desenvolvimento.

☞ b) *O socialismo cathedratico* com Wagner entende que o Estado deve intervir na organização social, procurando attenuar-lhe os efeitos pela protecção das classes trabalhadoras. Os socialistas cathedraticos querem organizações financeiras em que haja uma melhor repartição da riqueza e uma distribuição mais perfeita do imposto. E' isto o que se chama a função politico-social do imposto.

Uma grande parte das fontes das receitas privadas deviam transferir-se para o Estado para elle melhor conseguir os fins apontados e devia decretar-se o imposto progressivo num novo systema tributario.

☞ c) *A escola austriaca*, cujo unico e grande principio é o do homem edonista, diz que o phenomeno financeiro deve estudar-se unicamente sob o ponto de vista economico, como já atraz referimos.

d) *A escola socialista*, embora seja pouco o interesse com que estuda os phenomenos financeiros, entende que as instituições financeiras não são nada mais do que invenções da minoria que explora a maioria e á custa desta vive.

Não tem razão de ser, segundo ella, os privilegios fiscaes nem os impostos.

É necessária e urgente a grande transformação que ha-de dar-nos a sociedade collectivista do futuro com a repartição verdadeira das riquezas e a abolição completa dos impostos.

S — AUTONOMIA DA SCIENCIA DAS FINANÇAS

Chegados a esta altura facil é de ver que a *Sciencia das Finanças* esteve muito tempo ligada á Economia.

D'aqui o sustentar-se ainda hoje que ella depende desta.

E os que tal affirmam, baseiam-sé para isso : 1.º em tratarem ambas das riquezas, pois só por meio d'ellas podem satisfazer-se as necessidades quer individuaes, quer collectivas; 2.º em serem ambas dominadas pelo principio egonistico.

A *escola austriaca* auxilia esta argumentação, sustentando que as necessidades collectivas são da mesma natureza das individuaes, apenas com a differença de serem estas mais intensas do que as collectivas. Não ha, pela simples razão da differença de intensidades, motivo para a criação duma sciencia.

Se assim fosse, teríamos tantas sciencias quantas as cathogorias de necessidades.

Stein, Zorli e outros negam a autonomia da *Sciencia das Finanças*, asseverando que os assumptos por ella tratados são objectos proprios de outras sciencias.

O estudo das receitas, por exemplo, seria um capitulo da *Economia*, como as despesas constituiriam o objecto da *Sciencia da administração*, etc.

— Para resolver esta questão meramente escholastica necessario se torna precisar bem a noção de autonomia de uma sciencia. Autonomia neste caso não quer dizer falta de solidariedade com as outras sciencias.

Ha uma inter-dependencia profunda entre os diversos ramos do saber humano que mutuamente se auxiliã.

Quando dizemos que uma sciencia é autonoma, queremos referir-nos á existencia dum objecto proprio dessa sciencia, objecto caracterizado e differencial dos de todas as outras sciencias.

Ora a *Sciencia das Finanças* tem um objecto proprio e distincto do da *Economia*. Estuda as necessidades collectivas e os meios de as satisfazer mediante os bens materiaes.

—Em resposta aos que negam a autonomia das

Finanças diremos que se ha problemas financeiros que se resolvem com principios economicos, outros ha, cuja resolução pelos meios economicos é impossivel. Assim, a questão da proporcionalidade do imposto compete á justiça e a da cobrança do imposto pertence ao elemento politico, etc.

— Por outro lado se é certo que as necessidades collectivas são sentidas pelos individuos, não é menos verdade que essas necessidades só podem ser satisfeitas pela actividade do Estado.

— Alem disto não se podem estudar as despesas sem a ideia das receitas. E' impossivel fazer o estudo isolado de qualquer das cathogorias financeiras que os inimigos da autonomia da *Sciencia das Finanças* dizem constituir capitulos de outras sciencias.

Caracterisado deste modo o objecto de *Sciencia das Finanças*, fica provada a sua autonomia.

9 — TYPUS HISTORICOS DE ORGANISAÇÃO FINANCEIRA

A *Sciencia das Finanças* é de formação recente, mas a arte de obter recursos para as despesas do Estado é antiga.

Todas as formas que teem revestido as or-

organizações financeiras se podem reduzir a 4 typos: Parasital, Dominial, Regalista e Tributario, havendo a acrescentar o *Social* que com os movimentos do socialismo cathedratico se vem esbocando em nossos dias.

O primeiro typo de organização financeira corresponde aos estados antigos fundados na conquista e na escravidão.

Os recursos do Estado eram constituídos pelas riquezas dos vencidos (confisco ou imposto). Predominou na Grecia e em Roma.

— O typo dominial pertence aos estados medievales também chamados patrimoniaes, porque a soberania encontrava a sua justificação na propriedade do solo que o principe administrava como coisa sua. Os recursos eram constituídos pelos rendimentos dos dominios e na insufficiencia destes pelos productos da venda delles ou pelos pedidos publicos do principe aos nobres e ao povo e muitas vezes pelo emprestimo forçado nunca completamente amortizado, que era imposto ás classes abastadas.

... Em qualquer destes casos havia um caracter voluntario, porque o imposto era considerado como indigno e só proprio dos escravos.

O terceiro typo de organização financeira é proprio dos estados modernos, no absolutismo que se desenvolve em seguida á queda do feuda-

lismo, pela formação das monarchias nacionaes. Reside no monarcha a soberania que Deus lhe confiou. As receitas são constituídas pelos rendimentos dos serviços publicos, taes como a administração da justiça, a tutella dos menores, a cunhagem da moeda, etc. E' o monarcha o interprete dos interesses dos subditos e taes serviços são chamados direitos reaes ou realengos. Só os rendimentos delles é que constituem os recursos do Estado.

— O typo tributario corresponde aos estados contemporaneos em que predomina a soberania popular por meio da representação. Segue-se o principio da egualdade de todos perante o pagamento do imposto que deve ser votado pelos cidadãos e é a unica fonte das receitas publicas, não obstante o subsidio de alguns serviços especiaes e contribuições particulares chamadas taxas, como por exemplo, o pagamento das propinas para as despesas da instrucção.

— Alem destes 4 typos historicos, actualmente lançam-se as bases de um outro, o typo social. Preparam-no as doutrinas do socialismo cathedratico com Wagner á frente. Segundo este, o imposto não tem só a função de contribuir para as despesas publicas, contribue tambem para a melhor repartição das riquezas no sentido mais equitativo e mais justo.

O imposto não exerce por isso sómente a funcção fiscal, exerce tambem uma funcção social. O Estado deve passar para o domínio colectivo as grandes fontes de riqueza publica como os caminhos de ferro, os bancos, as minas, etc. para obter recursos com que possa transformar o actual systema tributario num outro melhor.

Esta doutrina tem sido profundamente criticada.

— Dizem uns: se o imposto alem da funcção fiscal deve ter a funcção social, devemos admitir o imposto, mesmo que não haja necessidades collectivas a satisfazer.

Ora, evidentemente não se trata de admitir o imposto com o unico fim de melhorar a repartição das riquezas. O que se quer é que, a lançarem-se os impostos, se lancem de modo que elles venham desempenhar as duas funcções, tendo-se em vista que a funcção fiscal é a principal e que a social é secundaria.

O imposto tem desempenhado sempre uma funcção social. Os impostos aduaneiros, alem de contribuirem para o augmento da riqueza publica, protegem as energias productivas do pais, desempenhando deste modo uma funcção politico-social. O mesmo succede com os impostos sobre os productos de luxo que, alem de serem u na fonte de receita, procuram afastar os objectos que

não são de primeira necessidade e com os impostos sobre o alcohol que tem por fim obstar a que se produzam na sociedade os desgraçados effeitos deste deleterio elemento.

Quer o legislador queira quer não queira, a verdade é que o imposto tem uma influencia profunda sobre a vida social.

— Seligman, escriptor americano, na sua obra «*O imposto progressivo*», referindo-se á doutrina de Wagner, diz que é verdade o imposto ter desempenhado uma funcção social, mas o que elle nunca desempenhou foi uma funcção socialista, pois para a desempenhar era preciso e bastava confiscar os bens aos ricos e da-los aos pobres.

— Não se trata de confiscar os bens, trata-se de attenuar a desigualdade economica existente. É exagerada a doutrina de Seligman neste ponto.

10 — DIVISÃO DA SCIENCIA DAS FINANÇAS

Para terminar o estudo da introduccão, restanos fallar da divisão da *Sciencia das Finanças*.

— São diversos os systemas apresentados para esse fim. O mais seguido é no entanto o apresentado por Luigi Cossa que divide a *Sciencia*

das *Finanças em despesas, receitas e relações entre despesas e receitas*, entrando nesta última parte a *divida publica* (relações no estado de desequilíbrio), o *orçamento* (relações sob a forma de previsão) e a *contabilidade* (relações sob a forma de realisação).

Esta classificação não é perfeita, pois estuda na 3.^a parte phenomenos muito differentes e separa coisas que tem entre si intima connexão, pondo, por exemplo, em partes diversas os empréstimos que são considerados *receitas extraordinarias* e a *divida publica* que é uma consequencia d'elles.

Vista a imperfeição da divisão de Cossa, dividiremos a *Sciencia das Finanças* em:

Despesas — Credito publico

Imposto — Dominio fiscal

Orçamento — Contabilidade.

Começaremos o estudo pelas *despesas* que constituem a base de toda a vida financeira do Estado, passando depois ao estudo do *credito publico* que exerce sobre a vida do Estado larguissima influencia. Estudaremos em segundo logar as *receitas* na sua base principal que é o *imposto*, seguindo-se o estudo do *dominio fiscal*, outra modalidade, ainda que muito menos importante das *receitas*.

E finalmente faremos o estudo das *relações entre as despesas e as receitas*, occupando-nos do *orçamento* (relações em previsão) e da *contabilidade* (relações em realisação). E' esta divisão tambem seguida até certo ponto por Alix e Jèze, a mais accetavel em nosso parecer. Estes dois escriptores francezes começam o seu estudo pelo orçamento, o que não nos parece accetavel.

— Wagner e os financeiros allemães, fieis neste ponto ao cameralismo, incluem na *Sciencia das Finanças* o estudo da administração financeira do Estado.

Esse estudo pertence porem, em rigor, ao direito administrativo.

— Adams reduz toda a *Sciencia das Finanças* a 2 grandes problemas:

NECESSIDADES	e	MEIOS DE AS SATISFAZER
entrando nestas as	}	e nestes o <i>dominio fis-</i>
<i>despesas, orçamento e</i>		<i>cal, o imposto e o cre-</i>
<i>legislação fiscal.</i>		<i>dito publico.</i>

E' muito lato o systema de Adams. O orçamento não pode incluir-se em nenhuma das partes.

PARTE I



DESPESAS

CAPITULO I

NATUREZA DAS DESPESAS PUBLICAS

11 — NOÇÃO DAS DESPESAS PUBLICAS

As despesas publicas constituem o emprego dos recursos do Estado feito pelas auctoridades competentes na satisfação das necessidades collectivas.

No conceito de despesas publicas entram portanto tres elementos: (a) *satisfação das necessidades collectivas*, (b) *emprego dos recursos do*

Estado nessa satisfação, (c) e realização desse emprego feito pelas auctoridades competentes.

a) Com o desenvolvimento das necessidades collectivas crescem as despesas publicas. E é ver que nunca no passado ellas attingiram cifras tão elevadas como hoje. As despesas publicas dão-nos bem a medida do estado politico-social de qualquer paiz. Confrontando os orçamentos da Alemanha, da França e da Inglaterra verificamos o adeantamento progressivo da civilisação das tres grandes nações.

Nas despesas publicas não entram apenas, como alguns querem, as despesas de segurança, entram tambem todas as despesas feitas com as varias manifestações do progresso social.

A consideração das despesas da justiça, da policia e da segurança emfim como as unicas despesas publicas, leva a uma noção erronea das funcções do Estado. Nenhum Estado tem hoje por fim unicamente manter a sua segurança interna e externa.

Por outro lado os orçamentos condemnam essa doutrina, incluindo todas as despesas que dizem respeito á ingerencia do Estado na vida social.

b) Dizemos *emprego dos recursos* e não *emprego da moeda*, como muitos querem, porque

nem sempre as despesas foram satisfeitas em moeda.

Com o desenvolvimento da economia monetaria as despesas em moeda predominaram sobre as despesas em generos, mas assim como a economia monetaria não conseguiu fazer desaparecer a economia natural, tambem as despesas monetarias não superaram absolutamente as despesas em generos.

— A denominação *despesas em generos* não nos parece muito exacta. Seria preferivel uma expressão semelhante á que os italianos possuem — *despesas in natura*, ou á dos franceses *despesas en nature*. Não tendo nós expressão correspondente, adoptamos a expressão *despesas em generos*.

— Do predomínio das despesas monetarias sobre as despesas em generos resultam consequencias que influem largamente na vida do Estado.

Nota-se em primeiro logar a influencia do valor da moeda sobre o quantitativo das despesas publicas.

Outra consequencia é a possibilidade de adaptar as despesas publicas ás diversas manifestações da industria nacional.

Accresce ainda uma outra que é a facilidade de

confronto dos diversos orçamentos, em que todas as despesas se encontram referidas á moeda.

Finalmente traz grande economia ao Estado, livrando-o de administrar os bens e de se occupar da sua conservação, não esquecendo ainda que, no regimen do predomínio das despesas monetárias sobre as despesas em generos, o Estado pode mais facilmente obter os productos e os serviços de que carece.

c) O terceiro elemento tem importancia, pois justifica a contabilidade dos estados, constituída pelas regras que nos indicam quaes as auctoridades que fixam as despesas, quaes os encarregados de as levar a effeito, etc.

12 — DESPESAS PUBLICAS E DESPESAS PRIVADAS

Para melhor podermos caracterisar as despesas publicas, precisamos de as distinguir bem das despesas privadas. Muitos criterios teem sido apresentados para tal fim, salientando-se entre elles 4: — *o criterio da immaterialidade, o criterio do monopolio, o criterio do lucro e o criterio da fixação unilateral do preço dos productos e dos serviços.*

— Segundo o primeiro criterio, as despesas publicas distinguem-se das despesas privadas, porque, enquanto estas se propõem a aquisição de bens materiaes, as publicas se propõem o goso de bens immateriaes (a defesa, a justiça, etc.). Não é exacta esta doutrina, porque parece que ha despesas publicas que se propõem o goso de bens materiaes, como ha despesas privadas que se propõem o goso de bens immateriaes. Estão neste ultimo caso as despesas de educação.

— Segundo o *criterio do monopolio*, as despesas publicas realisam-se sob o regimen monopolista, ao passo que as outras se realisam sob o regimen da concorrência.

Não nos satisfaz tambem, visto que ha despesas privadas que teem caracter monopolista, como as feitas pelas empresas dos caminhos de ferro por exemplo.

— Segundo o *criterio do lucro*, as despesas publicas realisam-se sem intuitos lucrativos contrariamente ás despesas privadas.

Não tem razão de ser este criterio, porque ha despesas privadas que se executam sem intentos lucrativos, como ha despesas publicas, na exploração de dominios coloniaes por exemplo, realisadas com fins lucrativos.

— Em harmonia com o *criterio da fixação unilateral do preço dos productos e dos serviços*

publicos o Estado tem a faculdade de fazer o preço dos productos e dos serviços publicos independentemente de qualquer outro agente.

Este criterio é imperfeito. O Estado tem de attender sempre á outra parte constituída por quem compra ou vende e pelos individuos que acceitam as funcções publicas. Não pode dizer-se portanto que essa fixação por parte do Estado é unilateral.

São insufficientes estes criterios.

— As unicas differenças que ha a estabelecer são em nosso parecer as seguintes :

1.^a *As despesas publicas* teem sempre um objecto de interesse geral.

2.^a *As despesas publicas* teem maior elasticidade do que as despesas privadas, porisso que ellas são satisfeitas por todos.

3.^a *As despesas publicas* teem maior duração do que as despesas privadas, visto que as *despesas publicas* não se fazem só em beneficio das gerações presentes.

4.^a Nas *despesas publicas* ha maior correspondencia entre as despesas e as receitas.

Estas characteristics differenciaes verificam-se observando em primeiro logar que a exploração dos caminhos de ferro ou a installação dos serviços dos correios numa região pouco explorada competem ao Estado e nunca a uma empresa

particular; notando depois que o Estado tem incontestavelmente maior duração do que o individuo e os caminhos de ferro, por exemplo, não constituem patrimonio da geração presente; e vendo finalmente que hoje com o imposto e as operações de credito não se aconselha aos estados modernos que economisem riquezas ao contrario dos antigos que as accumulavam em thesouros fabulosos.

13 — VALOR ECONOMICO DAS DESPESAS PUBLICAS

Relativamente ao valor economico das despesas publicas tem sido apresentadas differentes opiniões.

— Uns sustentam que as despesas publicas constituem um consumo improductivo, sendo necessario portanto restringi-las.

— Outros dizem que as despesas publicas constituem um phenomeno de circulação da moeda de que não resulta utilidade nem prejuizo para o contribuinte.

— Outros finalmente, vão mais longe, affirmando, como Bodin e Petty, que as despesas publicas são

sempre uteis, porque determinam uma activação da circulação das riquezas. E muitos monarchas tem procurado justificar a sua prodigalidade, baseando-se neste principio e allegando que as suas enormes despesas são um grande elemento para a circulação activa da riqueza. Estão neste caso Luiz XIV e Frederico II da Prussia, aquelle com os seus esbanjamentos e este com as grandes despesas com os seus exercitos.

— Relativamente á primeira opinião, diremos que as despesas não constituem um acto de producção, nem nós podemos considerar o conceito da producção compativel com os serviços publicos que são bens immateriaes, e que as despesas publicas tendo por fim a satisfação das necessidades collectivas representam uma utilidade para os individuos.

— A segunda opinião é inteiramente innaceitavel, porque nós vemos que para a satisfação das necessidades collectivas é necessario que se subtraia uma parte das utilidades destinadas á satisfação das necessidades individuaes.

Por outro lado suppõe-se que as sommas do imposto são applicadas em serviços publicos dentro do Estado, quando assim não succede sempre.

— Quanto á terceira opinião, diremos que as despesas publicas determinam sempre a circulação, mas, desde que tenham um objecto inutil,

transforma-se esta em verdadeira delapidação da riqueza. E' preciso distinguir com Say e Smith a circulação da riqueza da utilidade da despesa.

14 — DESPESAS ORDINARIAS E EXTRAORDINARIAS

E' preciso conhecer as diferentes especies de despesas publicas. A primeira divisão que costuma apontar-se é em despesas ordinarias e despesas extraordinarias. Para a distincção das duas variedades de despesas dois criterios se apresentam: — o criterio do tempo e o criterio da utilidade.

— Segundo o primeiro criterio, despesas ordinarias são as que tem caracter permanente, isto é, as que se renovam em todos os periodos financeiros, como por exemplo o pagamento dos estipendios aos magistrados; e despesas extraordinarias as que tem caracter transitorio, apparecendo em virtude de circunstancias passageiras, taes como as despesas feitas com a construcção dum caminho de ferro. Este criterio é o seguido, mas não é o unico.

— Alguns escriptores fazem a distincção entre despesas ordinarias e despesas extraordina-

rias seguindo o criterio da utilidade, pelo qual despesas ordinarias são aquellas cuja utilidade não ultrapassa o periodo financeiro e despesas extraordinarias aquellas cuja utilidade ultrapassa esse periodo. São os mesmos os exemplos apresentados para cada uma das especies de despesas publicas, parecendo haver coincidência nas distincções feitas pelos dois criterios. O criterio da utilidade não é porem tão preciso como o do tempo, porque ha muitas despesas que consideramos extraordinarias, as que se fazem com uma epidemia por exemplo, e cuja utilidade não vae alem do periodo financeiro em que se realisam.

Accresce que muitas despesas extraordinarias não tem utilidade para o paiz, como por exemplo as feitas com uma guerra desastrosa.

Ficamo-nos portanto no criterio do tempo, deixando o da utilidade.

O criterio do tempo é tambem seguido pelo nosso Regulamento de Contabilidade de 31 de agosto de 1881 (art. 20).

— Tem a distincção feita segundo esse criterio grande importancia na apreciação do estado financeiro dum pais, porque, se o deficit vem de despesas extraordinarias, não tem tanta gravidade como se vier de despesas ordinarias pelo caracter de permanencia de estas.

E' preciso sempre fazer portanto esta classi-

ficação de despesas dum modo rigoroso para não chegarmos a conclusões erroneas.

Em 1882 Fontes Pereira de Mello para mascarar o *deficit* collocou as *despesas ordinarias* no grupo das *extraordinarias*, chegando assim a obter um *deficit* muito menor do que o real.

— Outra vantagem desta distincção é a de saber-mos as receitas com que se deve fazer face ás despesas publicas.

As receitas ordinarias devem ser utilizadas nas despesas ordinarias, visto o seu character commum de permanencia. Grandes embarços tem surgido pela má observancia desta regra financeira.

Assim na Austria, na Russia, na Italia e em Portugal tem havido augmentos de *deficit* provenientes da falta de rigor na applicação deste principio que é da maxima importancia.

15 — DESPESAS CERTAS E VARIÁVEIS

Esta classificação tem por base o *quantitativo das despesas*. Despesas certas são aquellas cujo quantitativo não está sujeito a oscillações e por

isto se podem precisar rigorosamente no orçamento; e despesas variaveis são aquellas cujo quantitativo está sujeito a fluctuações e só podem ser previstas com aproximação no orçamento. Esta classificação não deve confundir-se com a divisão em constantes e inconstantes, porque despesas constantes são as que se satisfazem com a mesma somma em todos os periodos financeiros e despesas inconstantes são as que se satisfazem com sommas differentes.

Como exemplo de despesas publicas certas temos os juros da divida consolidada que variam conforme a importancia da emissão dos titulos dessa divida nos periodos financeiros. Despesas variaveis são os juros da divida fluctuante.

O Regulamento de Contabilidade, de que falamos, seguia tambem a divisão em despesas certas e variaveis, dando-lhe grande importancia, porque só as despesas variaveis estavam sujeitas ao visto do Tribunal de Contas. Os decretos de 26 de junho de 1884 e 26 de julho de 1886 ampliaram o visto do Tribunal de Contas a todas as ordens de pagamento. O decreto de 20 de marco de 1907, remodelando a contabilidade, passou o visto para o director geral da contabilidade.

O decreto de 11 de abril de 1911 que supprimiu o Tribunal de Contas e creou o Conselho

superior da administração financeira do Estado, acabou com o visto nas ordens de pagamento.

Mas se esta distincção perdeu a importancia que a principio tinha relativamente ao Regulamento de Contabilidade, conserva-a ainda para a determinação dos creditos: credito supplementar que é constituído pelas sommas destinadas a fazer face á insufficiencia da dotação das despesas variaveis, credito ordinario que é destinado a satisfazer as despesas certas e credito extraordinario que é destinado a satisfazer as despesas imprevistas no orçamento, motivadas por casos de força maior. Actualmente os creditos supplementares tem o nome de creditos especiaes (decreto de 6 de setembro de 1911).

16—DESPESAS DE GOVERNO E DE EXERCICIO

Entre as classificações das despesas publicas apparece uma baseada no *destino* d'ellas.

Segundo este criterio do destino, as despesas publicas dividem-se em despesas de governo e despesas de exercicio.

Despesas de governo são as destinadas propriamente a satisfazer as necessidades collectivas

pela realização dos serviços publicos e despesas de exercicio são as que se fazem para adquirir as receitas com que se ha-de fazer face ás necessida-des collectivas.— As despesas de exercicio costumam dividir-se em despesas industriaes que são as que o Estado faz com o seu dominio fiscal, caminhos de ferro, telegraphos, telephones, etc., e despesas de cobrança, que são as que o Estado faz com a arrecadação dos impostos e com os monopolios fiscaes, entendendo-se por monopolios fiscaes aquelles que tem por fim facilitar a cobrança das receitas do Estado, taes como o do tabaco, o dos phosphoros, etc.

Esta distincção entre despesas industriaes e despesas de cobrança tem importancia na comparação dos orçamentos. A Allemanha tem enormes despesas industriaes, ao passo que a Inglatterra quasi não tem despesas industriaes. Outra importancia é as despesas de cobrança servirem para apreciarmos o valor das receitas do Estado. Quando uma receita exige grande despesa de cobrança é de ordem inferior.

— As despesas de governo dividem-se segun-do Cossa em despesas constitucionaes que são as que se fazem com o chefe de Estado ou com os orgãos do poder executivo e despesas de adminis-tração que podem ser de segurança e de pros-peridade publica, podendo as despesas de segu-

rança referir-se á segurança interna (policia e a Administração da justiça) ou externa (o exercito, a marinha, etc.) e a prosperidade pública ser intellectual ou moral (instrucção ou educação) e materal que pode ser por sua vez physica (saude e hygiene) e economica (beneficencia e previdencia).

17 — DESPESAS POR MINISTERIOS, CAPITULOS, ARTIGOS E SECÇÕES

Uma outra divisão das despesas publicas é baseada na systematisação orçamental em despesas por *ministerios, capitulos, artigos e secções*. No artigo 24 do Regulamento de Contabilidade de 1881 encontra-se consagrada esta divisão, determinando-se que as despesas publicas sejam descriptas pela seguinte ordem:

N.º 1 — Junta de credito publico e serviço de encargos da divida consolidada.

N.º 2 — Encargos geraes e serviço proprio do ministerio da fazenda.

N.º 3 — Serviço do ministerio do reino.

N.º 4 — Serviço do ministerio dos negocios ecclesiasticos e da justiça.

N.º 5 — Serviço do ministerio da guerra.

N.º 6 — Serviço do ministerio da mariuha e ultramar.

N.º 7 — Serviço do ministerio dos negocios estrangeiros.

N.º 8 — Serviço do ministerio das obras publicas, commercio e industria.

É necessario ter presente que as denominações dos ministerios foram alterados pelo decreto do Governo Provisorio da Republica, de 8 de outubro de 1910, segundo o qual os ministerios passaram a denominar-se respectivamente :

Interior (antigo ministerio do Reino)

Justiça (antigo ministerio da Justiça e negocios ecclesiasticos).

Guerra

Finanças (antigo ministerio da Fazenda).

Marinha e Colonias (antigo ministerio da Marinha e Ultramar)

Negocios Estrangeiros.

Fomento (antigo ministerio das Obras Publicas, Commercio e Industria).

Pelo decreto de 23 de agosto de 1911 em substituição do Ministerio da Marinha e Colonias foram creados o Ministerio da Marinha e o Ministerio das Colonias.

As despesas publicas encontram-se no orçamento descriptas por *ministerios*. Os ministerios teem a seu cargo differentes serviços. Desses ser-

viços derivam os capitulos. Como estes são muito complexos, dividem-se em artigos que por vezes se subdividem em secções. Exemplo:

No ministerio da Justiça ha os serviços do Supremo Tribunal de Justiça, dos Tribunaes de 1.^a instancia e dos Tribunaes de 2.^a instancia.

Os Tribunaes de 1.^a instancia comprehendem os juizes de direito, tribunaes commerciaes e tribunaes criminaes. O artigo dos juizes de direito tem duas secções, uma para os juizes de direito do districto da relação do Porto e outra para os da relação de Lisboa.

A importancia desta divisão é unicamente para a comprehensão do orçamento.



CAPITULO H

LEGITIMIDADE DAS DESPESAS PUBLICAS

18 — CONCEPÇÃO INGLESA E ALLEMÃ DA DESPESA PUBLICA

Relativamente á legitimidade das despesas publicas ha duas concepções diametralmente oppositas: — a inglesa e a allemã.

— A primeira é afinal a applicação do *laissez faire* dos individualistas no dominio da *Sciencia das Finanças*. Parnell⁽¹⁾ em 1830 na sua obra «*On Financial Reform*» apresentou os seguintes criterios para a determinação da legitimidade da despesa publica :

1.º — Não se deve realizar nenhuma despesa com o fim de executar serviços que possam ser executados pelos particulares.

2.º — Nenhuma despesa publica se deve fazer desde que ella envolva para o individuo privação de meios para a satisfação das suas necessidades.

Esta concepção limita excessivamente as funcções do Estado que para realizar a segurança, por exemplo, tem de intervir na vida social, empregando meios preventivos (a instrucção, a educação, etc.) ou meios repressivos (a justiça).

— Segundo a concepção allemã, na determinação das despesas publicas não devemos preoccupar-nos com os interesses e as necessidades individuaes.

Geffcken diz que o Estado no exercicio da actividade financeira deve occupar-se apenas dos meios de realizar as despesas publicas sem se importar com os individuos que serão recompensados com os serviços publicos e os beneficios que delles derivam.

Nasse e Kaufman dizem que na *Sciencia das Finanças* não devemos preoccupar-nos com os principios da justiça. O que se procura é a satisfação das necessidades collectivas saltando mesmo sobre as necessidades individuaes, se tanto fôr preciso.

Esta theoria leva á omnipotencia do Estado que é sempre prejudicial.

Quer o conceito inglêz, quer o allemão são exagerados, tornando-se portanto necessaria uma

doutrina intermedia em que se coordenem as necessidades collectivas e as necessidades individuaes. Neste sentido ha *normas economicas, juridicas e politicas*.

O Estado e o individuo são elementos que se coordenam. Quando o individuo faz pouco, o Estado menos faz ainda. A' acção forte e energica do individuo corresponde uma acção efficaz e brilhante da parte do Estado. Não se pode admittir o individualismo na Sciencia das Finanças.

— As denominações ingleza e allemã das concepções sobre a legitimidade das despesas publicas são pouco rigorosas.

^{da - se}
Parece que na Inglaterra se attende unicamente ao individuo, quando é certo que é lá que a acção do Estado na vida social se tem feito mais largamente sentir.

Por outro lado na Allemanha ha grandes iniciativas individuaes, não havendo antagonismo entre os dois elementos.

19—NORMAS ECONOMICAS **DAS DESPESAS PUBLICAS**

As despesas publicas baseiam-se, como já dissemos, em normas de ordem economica, juridica

e politica. As normas economicas são as seguintes:

1.^a — As despesas publicas não devem ser de tal modo exageradas, que venham exgollar as fontes da riqueza nacional.

Deve ter-se em vista que o augmento das despesas publicas só pode dar-se em harmonia com o progresso das riquezas nacionaes. E só excepcionalmente, num periodo grave para a vida da nacionalidade, tem justificação qualquer sacrificio pecuniario que se imponha ao individuo. Passada a phase de perigo, normalisado o movimento politico e economico do pais, deve restabelecer-se o equilibrio financeiro.

2.^a — As despesas publicas tambem não devem ser de tal modo redusidas, que deixem de satisfazer-se as necessidades collectivas.

Esta regra não deve ir comtudo até ao exagero do Parcimomismo de Rau que estabelece que a melhor administração é a mais reduzida na cifra das despesas.

Não se pode chamar Estado bem administra-do ao que põe de lado a segurança e a instrucção.

Se attendessemos a numeros, a administração da Turquia antiga seria melhor do que a da Inglaterra e da Allemanha, cuja missão civilisadora se destaca entre todos os outros paizes.

Nem a economia está em poupar o que é essencial á vida do Estado. Onde a economia reside é em poupar o superfluo para a satisfação das necessidades collectivas.

3.^a — As despesas publicas são destinadas a satisfazer as necessidades collectivas pela ordem da sua intensidade.

Esta norma nem sempre se verifica, porque às classes dominantes para fazer valer os seus interesses muitas vezes levam o Estado a afastar-se della.

Por outro lado deixa-se muita vez por satisfazer uma necessidade mais intensa pela falta de meios para isso. E bem procede o Estado, deixando a satisfação parcial duma determinada necessidade pela satisfação integral de uma outra.

20 — NORMAS JURIDICAS DAS DESPESAS PUBLICAS

1.^a — O serviço a que deve ser destinada uma despesa publica deve ser de caracter geral.

A generalidade neste caso não se deve apreciar no sentido de dizer respeito a todas as pessoas ou a todo o territorio.

Para um serviço ser considerado de caracter geral, basta que seja de utilidade social.

O serviço de exploração e construcção de um caminho de ferro e as aposentações operarias são serviços de caracter geral pelo que representam de util para a collectividade.

2.^a—Dere haver conveniencia em o Estado desempenhar os serviços de caracter geral.

Ha serviços de interesse geral que podem ser desempenhados por particulares individual ou corporativamente.

Serviços ha porem, que, ou por estarem ligados a certas garantias sociaes, ou porque os particulares não querem ou não podem desempenha-los satisfatoriamente em virtude da deficiencia de recursos, falta de concorrencia, etc., devem ser desempenhados pelo Estado. Estão no primeiro caso os serviços dos correios e telegraphos e no segundo os serviços de segurança, justiça, despesa, etc.

3.^a—Dere haver porporção entre o serviço realiado e a despesa feita.

A despesa encontra a sua justificação no serviço. Desde que se emprega uma despesa superior á necessaria para o pagamento dum determinado serviço, vae prejudicar-se o paiz.

21 — NORMAS POLITICAS DAS DESPESAS PUBLICAS

1.^a — As despesas publicas devem ser consentidas pela nação.

O consentimento faz-se pela representação nacional e manifesta-se pela approvação do orçamento. Este principio não pode considerar-se uma consequencia da obrigação do pagamento do imposto. No caso de um pais estar sujeito á dominação estrangeira, paga os impostos que sobre elle lançarem, sem ter nada com as despesas publicas.

Na representação mediéval havia o direito de votar os impostos mas não o de fixar as despesas publicas. Este direito é recente. Filia-se no principio da soberania nacional estabelecida na revolução franceza.

— Tres são os systemas quanto á cooperação das duas camaras na fixação das despesas.

— O primeiro systema é o seguido na França, na Italia, nos Estados Unidos e na Suecia.

As duas camaras tem direitos diferentes.

A' dos deputados cabe a prioridade de exame e discussão das despesas publicas, podendo a camara alta introduzir modificações no projecto votado pela primeira. Na França ainda houve duvidas quanto ás attribuições das duas camaras, mas a votação do ultimo orçamento tirou-as.

— O segundo systema é o seguido na Prussia,

na Hollanda e na Belgica. A camara baixa tem as mesmas attribuições, mas a camara alta tem de approvar ou regeitar em globo o projecto da outra camara, não podendo modifica-lo de modo nenhum.

— O terceiro systema é o da Inglaterra (Parliament-bill). A camara dos commons, alem de prioridade de exame e discussão das despesas publicas, tem tambem faculdade de as fixar de um modo irrevogavel, sem que a camara dos Lords possa modifica-las ou ao menos regeita-las em globo. Este ultimo systema é resultado de uma longa evolução.

Primitivamente as 2 camaras tinham os mesmos direitos. Depois a camara dos commons adquiriu o direito de prioridade de exame e discussão vindo a conseguir que a camara dos Lords não podesse modificar os money-bills.

Mais tarde a camara dos commons procurou assenhorear-se da situação, encorporando nos money-bills disposições extranhas.

Os Lords protestaram allegando o character anti-parlamentar e anti-constitucional da regalia dos commons. Por seu lado estes affirmaram que não se podia admittir o direito dos Lords regeitarem os money bills, quando contivessem materias extranhas. Veio afinal o orçamento de Lloyd George a que chamaram orçamento socialista pelo numero avantajado de profundas reformas sociaes nelle incluidas.

Ficou a camara dos Lords na situação de ou regeitar o orçamento ou votar as reformas nelle incluidas.

Os Lords regeitaram o orçamento. Levantou-se conflicto

e foi dissolvida a camara dos commons. Houve novas eleições. Foi votado o *Parliament-bill*. Os Lords ainda tentaram reagir, mas ante a ameaça da nomeação de 400 pares para a maioria do governo, desarmaram.

Hoje os Lords não tem veto em materia financeira.

Entre nós segue-se o primeiro systema com prioridade de exame e discussão das despesas publicas para a camara dos deputados. Assim o estabelece a Constituição da Republica nas « Attribuições dos ministros », art. 54: Nos primeiros 15 dias de janeiro, o Ministro das Finanças apresentará á camara dos Deputados o orçamento geral do Estado, e nas « Attribuições do Congresso da Republica », art. 26, § 3.º: Compete privativamente ao Congresso da Republica orçar a receita e fixar a despesa da Republica, annualmente.

2.ª — E' necessario haver publicidade do orçamento e de todos os documentos que se relacionem com a vida financeira do paiz.

Esta norma tem o seu fundamento no exercicio da livre critica do publico e da imprensa.

Quando ha o segredo em materia financeira, pode dizer-se que é o prenuncio de delapidação da riqueza publica. Quando se escondem as despesas, procura-se illudir a vigilancia daquelles a quem cumpre zelar pela boa marcha dos negocios publicos. E' preciso que os contribuintes saibam como corre a vida financeira do seu pais e este-

jam aptos a escolher o governo que melhor convenha para a sua prosperidade economica.

3.^a — Deve existir uma fiscalisação exercida pelos orgãos do Estado para que as despesas publicas se realizem somente dentro dos limites votados pelo parlamento.

De tres ordens pode ser essa fiscalisação:— parlamentar, administrativa e judiciaria, conforme é exercida directamente pelo parlamento, pelos superiores hierarchicos sobre os subordinados ou por um tribunal superior encarregado de verificar a conformidade de todas as despesas com a lei da receita e despesa.

Entre nós exerce esta ultima o Conselho superior de administração financeira do Estado que veio substituir o Tribunal de Contas a quem anteriormente competiam essas funcções.

O exame das despesas publicas pode realisarse por tres systemas: — o systema italiano, o systema belga e o systema francés.

No primeiro o exame faz-se antes de se effectuarem as despesas com veto absoluto. No segundo esse exame faz-se com veto limitado. No terceiro (á posteriori) o exame realiza-se depois de feitas as despesas. E' este o systema seguido entre nós.

22 — INICIATIVA DAS DESPESAS PUBLICAS

Para sabermos até que ponto vão os direitos do parlamento quanto ás despesas publicas temos de abordar diferentes assumptos, cabendo-nos em primeiro logar saber a quem compete a *iniciativa dessas despesas*. Tres systemas ha, conforme as entidades a quem pertence a iniciativa.

No primeiro a iniciativa das despesas publicas cabe unicamente ao governo — *iniciativa governamental exclusiva*. — No segundo pertence ao governo e ao parlamento — *iniciativa governamental e parlamentar*. — No terceiro compete só nente ao parlamento — *iniciativa parlamentar exclusiva*.

— O 1.º systema é o da Inglaterra. Entende-se que só o governo pode propôr augmento de despesas, porque só elle sabe as necessidades de administração.

A coroa pede o dinheiro, os communs votam-no e os Lords approvam-no. Este systema é tambem seguido na Grecia e no Wurtemberg.

— Na França usa-se o segundo systema tambem chamado systema mixto que é uma consequencia da concepção que considera o orçamento como uma verdadeira lei.

Os estados allemães tambem seguem este sys-

tema. Lá porem não tem elle produzido as pessimas consequencias que tem tido em França.

— Dos Estados Unidos nos veio o terceiro systema. — A elaboração das leis pertence exclusivamente ao parlamento. Ora o orçamento é a primeira lei do Estado, pertencendo portanto a sua iniciativa ao parlamento. Lá não se admittem attribuições do poder executivo que sejam invasões do poder legislativo.

Por outro lado, não tendo lá faltado nunca as receitas e tendo consistido algumas vezes a difficuldade em saber em que applica-las, o parlamento não se viu nunca na necessidade de ouvir o conselho do governo quanto ao destino das despesas publicas.

O mais preferivel destes systemas é o systema ingles, por motivos de ordem pratica e de ordem theorica.

Effectivamente é sempre mais ou menos incompleto o conhecimento que das consequencias dos augmentos das despesas teem os membros do parlamento. Alem disso as assembleias parlamentares teem uma grande tendencia para a prodigalidade, sendo necessario entrava-la. Os escriptores franceses mesmo reconhecem a necessidade de introduzir na França este systema, pois que todos os annos veem as despesas crescer d'um modo assustador.

Por outro lado o orçamento não é uma lei mas um acto administrativo, competindo portanto aos ministros.

Entre uma assembleia irresponsavel e um grupo inteiramente responsavel devemos optar por este.

Nem se diga que isto offende o direito de fiscalisação por parte do parlamento.

— Entre nós o systema seguido é o systema francès (art. 28 da Constituição da Republica portugueza) que estabelece que, salvo o disposto no art. 23, a iniciativa de todos os projectos de lei compete indistinctamente a qualquer dos membros do Congresso, ou do Poder Executivo.

23. — REGRA DE AUCTORISAÇÃO PRÉVIA DAS DESPESAS PUBLICAS

Como vimos, as despesas publicas teem de ser auctorisadas pelo parlamento.

Essa auctorisação verifica-se pela votação dos creditos e sommas necessarias para fazer face ás despesas publicas e funda-se nas seguintes considerações:

Se aquellas sommas fossem votadas depois de

feitas as despesas, o parlamento não teria mais nada a fazer senão approvar as despesas feitas.

Ainda que houvesse o principio da responsabilidade ministerial, os ministros não teem meios de fortuna para fazer face ás despesas e o parlamento não applica rigorosamente aquelle principio.

Com esta regra da auctorisação previa está intimamente ligada esta outra:

O orçamento deve ser votado antes do começo do periodo financeiro.

Não se deve considerar esta 2.^a regra como uma consequencia necessaria da primeira, porque ella satisfaz-se tambem pela auctorisação parcial. Da votação parcial das despesas publicas derivam pessimas consequencias. Por outro lado, sendo o orçamento um programma de governo, é natural que se vote antes de começar o periodo financeiro para se saber o valor desse programma. Para assegurar a auctorisação das despesas publicas no caso de não estar votado o orçamento antes do começo do periodo financeiro, ou se considera em vigor o orçamento do anno anterior,¹ ou se segue o systema das auctorisações parciaes com as suas duas modalidades, a dos adiantamentos que consiste em o parlamento auctorisar o governo a fazer despesas até uma certa somma

e a dos duodecimos provisionarios que consiste em permittir ao governo a realisacão das despesas publicas durante uns tantos meses. E' esta segunda modalidde do systema das auctorisacões parciaes a que deve seguir-se. Tem vantagens sobre o regimen dos adeantamentos, porque com maior facilidade se determina o tempo necessario para a votacão e discussão do orçamento do que as despesas que durante esse tempo se fazem.

Entre nós é o systema dos duodecimos que se segue. A nossa Constituicão no artigo 54, já atraz mencionado, partiu do principio de que o orçamento estaria sempre votado no principio do anno economico. No entanto actualmente a nação está-se regulando pelo systema dos duodecimos enquanto o orçamento não é votado.

24—INDEPENDENCIA DOS PODERES PUBLICOS NA FIXAÇÃO DAS DESPESAS PUBLICAS

Sob o ponto de vista *juridico* o parlamento não tem limitacão senão a da existencia de situações individuaes pelos direitos subjectivos.

m, Não ha parlamento nenhum que se recuse a votar as sommas necessarias para satisfazer despesas anteriormente contrahidas.

Sob o ponto de vista *politico* ha varias especies de limitações :

—Tendem algumas a *assegurar a independencia de certos serviços*, como, por exemplo, no orçamento *inglês* que se encontra dividido em duas partes, uma, permanente (dotação da familia real, juros da divida consolidada, etc.) subtrahida á votação do parlamento, e outra variavel, (despesas com o exercito, etc.) que é todos os annos discutida.

—Outras teem por fim *impedir a prodigalidade das assembleias parlamentares*, já estabelecendo o *referendum* popular como na Suissa, já exigindo mais importante maioria para a votação dos augmentos da despesa ou concedendo o direito de *veto* aos chefes do Estado em materia financeira e em condições especiaes, como em alguns paizes da America.

—Finalmente outras tendem a *evitar que as assembleias parlamentares se occupem de certos assumptos*, como se dá com a Separação das Egrejas do Estado na America em que o parlamento não pode fazer nenhuma concessão em favor de religião alguma.

Entre todas as limitações de character politico, a *inglesa* é a mais accetavel. Effectivamente para que discutir despesas que são sempre as mesmas todos os annos?

**25 — REPARTIÇÃO
DAS DESPESAS PUBLICAS
ENTRE O ESTADO
E AS AUTARCHIAS LOCAES**

É difficil estabelecer um criterio seguro para fazer esta distincção.

Costuma apresentar-se um principio abstracto, segundo o qual pertencem ao Estado as despesas de interesse nacional e pertencem ás autarchias locais as despesas de interesse local. Mas, se é facil distinguir algumas despesas baseando-nos neste criterio, surgem-nos difficuldades para repartir outras. E a maior difficuldade está em distinguir o interesse nacional do interesse local que se vae sempre reflectir naquelle.

Ninguem duvida que as despesas com o exercito, marinha, cunhagem de moeda, etc., são do Estado e que as despesas com o serviço de incendios, distribuição de aguas, reparação de cemiterios, etc., pertencem ás autarchias locais.

A difficuldade apparece relativamente á repartição de algumas despesas que requerem, como a da instrucção por exemplo, que se attenda á organização politica e ás tradições historicas do Estado. Assim na Inglaterra durante muito tempo a instrucção esteve a cargo das autarchias locais e hoje

a instrucção primaria compete ao Estado. Na França com a sua orientação centralista a instrucção pertence completamente ao Estado, ao contrario do que vem succedendo nos estados em que predomina o *self-government*.

Entre nós ha despesas obrigatorias que o Estado põe a cargo das autarchias locais, reservando-se o direito de administrar o serviço publico.

Estas despesas representam um prejuizo para a actividade local.



CAPITULO III



AUGMENTO PROGRESSIVO DAS DESPESAS PUBLICAS

26 — O AUGMENTO DAS DESPESAS PUBLICAS COMO UM PHENOMENO GERAL

As despesas publicas teem augmentado prodigiosamente nos estados da Europa. Em 1786 eram orçadas em 500.000 contos.

Em 1909 orçavam essas despesas por 6.500.000 contos, dando-se o augmento sobretudo a partir de 1878 numa media annual de 120.000 contos. O augmento das despesas publicas verifica-se em

todos os estados, tanto velhos como novos, republicanos como monarchicos. As despesas da França quadruplicaram de 1810 a 1909. Talvez se diga que a França tem uma grande orientação centralista e que em qualquer outro pais com feição contraria se não dá um augmento semelhante. Mas o caso é que na Inglaterra, modelo dos estados descentralisadores, as despesas triplicaram de 1797 a 1909. Observará ainda alguém que nestes estados sujeitos a grandes guerras a necessidade de as sustentar justifica o augmento das despesas publicas e que talvez em pequenos paizes sem velleidades bellicas se não dê tal augmento. Mas na Belgica e na Suissa, por exemplo, as despesas publicas attingem sommas fabulosas. Alguém pode notar que provem do regimen democratico o augmento das despesas publicas. Verifica-se porem que na Russia as despesas augmentaram 26 vezes num seculo. Dirão que isto se dá somente nos estados velhos. Mas se consultarmos as estatisticas dos Estados Unidos e do Japão verificamos que as despesas nestes dois paizes tem crescido dum modo assombroso.

Demonstrado fica pois, que o augmento das despesas publicas é um phenomemo geral que se verifica em todos os estados nas condições mais diversas.

27 — O AUGMENTO DAS DESPESAS PUBLICAS EM PORTUGAL

No nosso pais tambem as despesas publicas teem augmentado continuamente, excepção feita aos dois pequenos periodos de 1836 a 1840 e de 1892 a 1895 com Passos Manuel e Dias Ferreira que procuraram restabelecer o equilibrio orçamental, diminuindo as despesas o primeiro depois da revolução de 36 e o outro depois da crise de 91.

Vejamos agora a cifra das despesas nos diferentes periodos:

Annos economicos	Contos	Annos economicos	Contos
1833 a 1834.....	10\$244	1881 a 1882.....	36\$152
1836 a 1837.....	11\$152	1891 a 1892.....	54\$947
1837 a 1838.....	8\$378	1892 a 1893.....	48\$013
1838 a 1839.....	6\$943	1893 a 1894.....	46\$462
1839 a 1840.....	7\$744	1894 a 1895.....	48\$602
1840 a 1841.....	8\$542	1895 a 1896.....	54\$591
1841 a 1842.....	10\$341	1900 a 1901.....	56\$259
1851 a 1852.....	11\$228	1905 a 1906.....	63\$279
1861 a 1862.....	20\$940	1908 a 1909.....	75\$275
1871 a 1872.....	25\$465	1909 a 1910.....	74\$605

28 — O AUGMENTO DAS DESPESAS PUBLICAS É UM PHENOMENO REAL E NÃO APPARENTE

O augmento das despesas representará um maior encargo para o Estado ou será um simples phenomeno apparente? No sentido de o considerar um phenomeno apparente ha as razões seguintes:

— *A causa de ordem economica que é a desvalorisação da moeda.*

A moeda nos seculos XII a XV valia 4 ou 5 vezes mais do que actual mente e nos seculos XVII e XVIII valia duas ou tres vezes mais do que hoje. Atravez das varias phases financeiras, tem a moeda soffrido alterações de valor importantissimas, conforme a abundancia ou raridade dos metaes preciosos em determinadas epocas.

Tendo o Estado de satisfazer as despesas pessoais e reaes em moeda, estas hão-de necessariamente resentir-se das depreciações que ella soffrer. E embora estas despesas sejam fixas, os empregados que dos bens necessitam, variando o preço delles com as oscillações da moeda, tem de harmonisar com estas as despesas a fazer na aquisição desses bens.

Podemos considerar o augmento das despesas publicas, debaixo deste ponto de vista, como um phenomeno apparente em que a expressão monetaria das despesas publicas é maior, sendo o valor dellas o mesmo.

— *A causa politica que é o augmento de população e territorio do Estado.*

Entre dois estados nas mesmas condições, ao augmento de população e territorio dum delles corresponde um augmento apparente das despesas que não traduz evidentemente maior encargo para o Estado.

— *A causa de ordem fiscal que é durante muito tempo ter sido desconhecida a regra orçamental da universalidade das despesas.* E muitas despesas havia que não entravam no orçamento, não se podendo porisso estabelecer parallelo. Alem disso antigamente muitos dos serviços publicos pertenciam aos particulares, como a defesa, por exemplo, não podendo dizer-se que haja porisso maior encargo.

Analysemos agora cada uma destas causas.

— *A desvalorisação da moeda* tem influencia no momento das despesas, mas não pode explicar de modo nenhum o seu augmento prodigioso nos estados modernos. Entre os meios empregados para calcular o valor da moeda lançamos mão do systema dos numeros indices e fazendo a deducção das despesas que são devidas á depreciação da moeda, ainda fica uma larga parte que bem prova a realidade do phenomeno.

A moeda tem apresentado differentes oscillações de valor, principalmente no seculo XIX em que mais cresceram as despesas publicas. Na primeira metade deste seculo a falta de metaes preciosas trouxe grande baixa de preços. De 1848 a 1857 houve uma grande depreciação da moeda que resultou elevação de preços. De 1858 a 1873 as oscillações nos preços trouxeram grande baixa. Depois, de 1874 a 1896, periodo em que a deducção augmentou, valorisou-se a moeda pela

baixa de preços. Finalmente a partir de 1897 suspende-se a baixa dos preços e inicia-se o movimento de alta dos preços com a produção do ouro que duplicou de 1890 a 1910.

As despesas tanto augmentam pois nos periodos de valorisação da moeda como nos de desvalorisação. Temos portanto de afastar a causa economica.

— *A causa de ordem politica* não nos explica tambem o augmento prodigioso das despesas. Fazem-se agora despesas que não teem correspondente no passado, como, por exemplo, as despesas com a instrucção, caminhos de ferro, hygiene, etc. E quanto ás despesas que já se realizavam no passado agora augmentaram muito mais não só quantitativa mas tambem qualitativamente em virtude da intensidade dos serviços a que dizem respeito.

— Finalmente, quanto á *causa de ordem fiscal* devemos notar que em periodos em que já se segue a lei da universalidade das despesas e em que os serviços pertencem ao Estado, o augmento dá-se e ainda mais prodigiosamente.

29 — CAUSAS DO AUGMENTO DAS DESPESAS PUBLICAS

Posta de parte a hypothese de considerar o augmento das despesas publicas como um phenomeno

apparente e admittindo-o como um phenomeno real, quaes são as suas verdadeiras causas?

Graziani explica o augmento das despesas publicas como consequencia da dynamica da utilidade relativa. Esta explicação é muito remota, porque serve em geral para todos os phenomenos financeiros.

Abandonando-a, procuremos uma explicação mais proxima e mais positiva do augmento das despesas publicas.

Segundo o nosso entender, a tres cathogorias se podem reduzir as verdadeiras causas desse augmento: — *causas economicas, politicas e financeiras*.

— Pertencem á cathogoria das *causas economicas*:

1.º *O desenvolvimento da riqueza nacional.*

Quanto mais rico é um povo maior numero de necessidades sente, e para a satisfação dellas maior numero de despesas é preciso fazer.

A riqueza coordena-se em geral com o augmento do nivel intellectual duma collectividade (instrução, assistencia, etc.).

2.º *A transformação da vida economica com applicação da electricidade e do vapor á industria.*

Esta modificou-se completamente, obrigando o Estado a despesas novas que, como as dos ca-

minhos de ferro, telegraphos e telephones, não tem correspondentes no passado.

3.^o *A concorrência dos estados.* No sentido de conservar e desenvolver as indústrias nacionaes, os estados procuram mercados e estabelecem premios que se traduzem sempre por novas despesas que o Estado tem a fazer.

— Formam a cathegoria das *causas politicas*:

1.^o *O regimen democratico das sociedades modernas.* E' proprio de toda a classe que dispõe de poder, usar d'elle em seu beneficio. Assim o mostra a historia. Nas nações modernas o poder pertence ao povo e os seus representantes servem se d'elle para melhorar a situação das classes desprotegidas. Dahi as grandes despesas com a manutenção de hospitaes, assistencia, instrucção, aposentações operarias, etc.

Esta causa tem de ser um pouco attenuada, pois não se pode affirmar que o augmento das despesas publicas resulte em absoluto do regimen democratico. Em paizes de regimen absolutista, na Russia por exemplo, as despesas tem augmentado assombrosamente. Os financeiros que apresentam este augmento, ainda notam que muitas despesas são feitas para a satisfação de interesses individuaes. Na America muitas das obras publicas são feitas para propaganda eleitoral. E' preciso notar que a America não é uma democracia exemplar, visto

que os bons homens publicos deixam muito a de-
sejar em reputação. Evidentemente, entre dois
países o que tiver maior pureza de costumes po-
liticos é o que tem menores despesas. A melhor
apreciação das necessidades collectivas dentro do
regimen democratico explica o grande augmento
das despesas que sob esse regimen se dá.

2.º *O predominio do principio preventivo so-
bre o repressivo na acção do Estado.*

Hoje entende-se que o Estado deve remediar
todos os males sociaes pelo emprego de meios
preventivos. Para sustentar organizações proprias
é necessario fazer enormes despesas. Effectiva-
mente podia pensar-se na iniciativa particular para
o exercicio da acção repressiva, mas não se pode
contar com ella para o exercicio da acção preven-
tiva, visto que o povo não attingiu ainda a perfei-
ção intellectual e moral que para a desempenhar
é necessaria.

Por consequencia, em virtude deste predominio
do principio preventivo sobre o repressivo nos es-
tados modernos, exige-se maior numero de despe-
sas do que antigamente.

Mas não se pode dizer que o paternalismo, isto
é, a doutrina dos que esperam mais do Estado do
que da iniciativa particular, é proprio somente dos
estados latinos; os anglo-saxões tambem se deixa-
ram influenciar largamente pelo *paternalismo*.

3.^o *A situação internacional dos estados.* Desde a guerra franco-prussiana que os estados se acham sob um regimen de *paç armada*. Por conseguinte tem de fazer enormes despesas para a aquisição de armamento, conservação dos exercitos e sustentação da marinha.

— *As causas de ordem financeira resumem-se na facilidade que os estados tem de obter receitas para fazer face ás despesas publicas.*

Os estados não recorreriam ás receitas se não tivessem despesas a satisfazer. Modernamente, os processos de credito vieram facilitar a obtenção de receitas, pelo que a divida publica em todos os estados tem augmentado.

O unico Estado que fazia excepção a este regimen era a Inglaterra, cuja divida agora, porem, tem augmentado em virtude da sua nova orientação na vida politica mundial.

30 — DIFFICULDADE DA POLITICA DE ECONOMIAS

Hoje é difficil a politica de economias. Os parlamentos são incompetentes para revogar despesas que se encontrem no orçamento. Tratando-se por exemplo da suppressão de despesas com certo pessoal pela sua inutilidade, difficilmente se encontrará maioria parlamentar que a vote, levada por um principio humanitario, visto que o pessoal

do Estado está mal preparado para exercer quaesquer outras funcções, ficando por isso em pessimas circumstancias. A difficuldade cresce, quando se trate de interesses locais. A remoção de regimentos ou instituições de importancia local produzem sempre reacções da parte dos prejudicados. Por outro lado a opinião publica actualmente não favorece a politica de economias, o que exige é melhoramentos e disto vão vivendo governantes e governados.

31 — ESTATISTICAS DAS DESPEAS PUBLICAS

Fizemos o estudo das despesas publicas nos diversos estados, fundando-nos nas estatisticas das despesas. Relativamente á estatistica das despesas de um Estado, é necessario, para saber o augmento que ellas teem, deduzir desse augmento o augmento que é devido á desvalorisação da moeda, o augmento que é devido ao desenvolvimento da população e ao alargamento do territorio, o augmento que é devido á passagem de certas despesas dos particulares para o Estado, etc.

Para comparar as despesas publicas de dois estados é preciso que elles sejam homogeneos. Não podem comparar-se as despesas dum Estado centralista

com as dum descentralizador, visto que neste pertencem ás autarchias locais muitos serviços publicos que naquelle competem só ao Estado. Precisamos de coordenar as despesas de modo a conseguir homogeneidade, não só quando as consideramos em globo, mas também quando as especializamos. Frequentemente calcula-se a cifra das despesas militares pelas despesas do ministerio da guerra. Ora países ha, em que as despesas com a marinha são maiores do que as feitas com o exercito e vice-versa. Portanto para conseguir a verdadeira cifra das despesas militares, devemos coordenar as despesas com o exercito e as despesas com a marinha. Também para podermos comparar as despesas de capitação (a quota parte das despesas que pertence a cada individuo) é preciso ver, se as familias são numerosas ou não, attender ás necessidades e á maneira como são satisfeitas as despesas e ver finalmente se ha serviços publicos feitos de preferencia pelos particulares sobre o Estado. Só assim se verificará o maior ou menor encargo financeiro do Estado.

PARTE II

CREDITO PUBLICO

CAPITULO I

NATUREZA DO CREDITO PUBLICO

32 — NOÇÃO DE CREDITO PUBLICO

O credito publico não é mais do que a applicação do ^{organico} credito com toda a sua efficacia á vida financeira do Estado. Não admira pois, que os creditos apresentados relativamente á noção de credito ordinario o sejam tambem relativamente ao credito publico. Nesses conceitos predomina a orientação subjectiva ou em relação ao credor ou em relação ao devedor. E assim uns definem

credito, sob o ponto de vista do credor, a confiança em virtude da qual este cede bens sob a promessa de pagamento futuro, enquanto outros consideram credito em geral, sob o ponto de vista do devedor, a faculdade a que este tem de dispor de certos bens, mediante a promessa de os restituir no futuro. Em harmonia com esta orientação estão as concepções apresentadas na Sciencia das Finanças.

Piernas Hurtado considera como credito publico a confiança concedida pelos capitalistas ao governo, quando este realiza empréstimos para satisfazer as necessidades publicas.

Leroy Beaulieu entende por credito publico a faculdade que tem o Estado de dispor dos capitales d'outrem, mediante a promessa de reembolso ou pagamento de um juvo ou duma e outra coisa.

Esta orientação porem foi ha muito abandonada pelos mais notaveis economistas.

— O credito é uma troca differida em que em lugar da prestação e contra-prestação se verificarem ao mesmo tempo, se realisam com intervallo.

No credito ha 3 momentos, o da prestação, o da restituição da prestação e o intervallo de tempo entre as 2 prestações. De modo que o credito publico é tambem uma troca differida.

— E' claro que, conforme a confiança de que o Estado gosar, mais ou menos facil lhe será co-

seguir o credito. Esta confiança deriva de varias condições, taes como a riqueza nacional, a ordem social e a pontualidade na satisfação dos compromissos. Deve notar-se que a confiança é uma condição do credito. Não constitue a sua essencia. O credito publico não differe quanto á sua natureza do credito ordinario, embora appareça com outra physionomia por ter outro sujeito e se dar outras condições.

33 — CREDITO PUBLICO E CREDITO PRIVADO

Apesar de a natureza do credito publico ser a mesma que a do credito privado, aquelle apresenta, entantanto, uma feição especial.

As differenças que se podem estabelecer entre um e outro podem se referir :

a) *á necessidade*, b) *á extensão*, c) *á duração* e d) *ás garantias dos dois creditos*.

1) O credito publico é *mais necessario* para o Estado do que o privado para os particulares, porque o Estado não pode tão facilmente reduzir as suas despesas como os particulares. Estes podem diminuir, por exemplo, as despesas de alimentação, vestuario, luxo, etc.

As despesas do Estado referem-se ou ao *pagamento da divida publica* ou a *obras publicas* ou a *condenados do pessoal*.

No primeiro caso é impossível fazer reduções porque são compromissos a que se não pode faltar. No segundo caso, as despesas ou se destinam a conservar obras feitas ou a concluir obras começadas, sendo difficil reduzi-las sem deterioração dessas obras. A reduccão só poderia dar-se nas despesas com obras publicas novas, mas nem nestas o Estado pode faze-la, de contrario encontrar-se-hia em condições inferiores na concorrência mundial.

Relativamente ás despesas com o pessoal tambem o Estado não pode ir longe em reduções, porque doutro modo desorganitaria os serviços publicos, lançando o pessoal dispensado na lucta com a miseria, o que poderia trazer graves perturbações sociaes.

b) Quanto á *extenção* ha uma differença grande entre o credito publico e o credito privado. Quer um quer outro encontram o seu limite na *capacidade economica* do devedor que, se é restricta no particular, é *incomparavelmente mais ampla no Estado*. As dividas do Estado são satisfeitas com o imposto. O augmento do imposto não tem outro limite senão a resistencia dos contribuintes a paga-lo ou a dos seus representantes a vota-lo. A fonte de riqueza que alimenta o credito publico é muito maior do que a que sustenta o credito privado.

c) *O Estado tem uma duração illimitada, podendo porisso tomar compromissos por um periodo muito mais longo que os particulares. E' assim que encontramos operações de credito publico que não tem correspondencia no credito privado.*

E' o que se nota na divida consolidada, em que o Estado apenas se compromette a pagar um juro ou então a pagar juro e a fazer o reembolso sem determinar os credores, lançando muitas vezes mão do sorteio.

d) *O credito publico e o credito privado divergem muito sob o ponto de vista das garantias em que se baseiam.*

Os particulares, aquelles pelo menos que facilmente obteem credito, tem patrimonio mobiliario ou immobiliario que serve de garantia ao credor.

Mas o Estado, em geral, não tem esse patrimonio e quando o tem, não é com elle que satisfaz as dividas, mas sim com o imposto e só elle sabe até onde esse imposto pode ir. Quando o imposto é escasso para a satisfação dos compromissos,

Estado ou o augmenta ou declara-se insolvente. Neste ultimo caso apresenta aos credores uma concordata que pode considerar-se injusta ou immoral, mas que é sempre accete por elles.

34. — DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO CRÉDITO PÚBLICO

O crédito publico é relativamente recente, podendo dizer-se que é uma característica que distingue os estados modernos dos antigos. A principio estes recorriam ao entesouramento, á alienação dos bens nacionaes, ao augmento dos impostos e a verdadeiras espoliações mascaradas com o titulo de donativos.

Quando appareceram as primeiras formas de crédito publico eram modeladas pelas regras do crédito privado. Os chefes de Estado, ao contrahir empréstimos, davam em penhor as suas joias, chegando a lançar-se mão da garantia hypothecaria e indo-se até responsabilisar os habitantes duma cidade pelas dividas que o respectivo municipio contrahisse. No seculo XVI a cidade de Londres contrahiu um empréstimo com a cidade de Genova. E sendo encontrado um londrino na cidade italiana, foi executado como responsavel pela divida da sua cidade.

Appareceram depois os empréstimos forçados que eram meios de obter capitaes para o Estado, sem obrigação de reembolso. Os reis asenhoreavam-se dos bens dos particulares, esquecendo-se da amortisação. Havia ainda assim

... não os justificasse, allegando a obrigação que cada cidadão tem de concorrer com sacrificio mesmo a existencia do Estado.

O credito publico principiou a destacar-se em processos diferentes dos do credito privado, quando se começou a dar como garantia dos empréstimos o imposto.

Primeiro, os credores recebiam delegação para a cobrança de determinados impostos.

Depois desapareceu a exigencia da delegação e appareceu a da consignação de impostos especiaes para a satisfação dos encargos dos empréstimos publicos.

Finalmente desapareceu essa consignação.

E assim appareceu o credito publico perfeitamente constituido, vindo a obter o seu completo envolvimento na Inglaterra com as operações bancarias, com a fundação de bolsas e mercados de creditos e com a regularidade das organizações financeiras proveniente da fiscalização parlamentar.

Não admira que o credito publico levasse todo este tempo a constituir-se, pois que a economia do credito só appareceu depois da economia monetaria.

35— LEGITIMIDADE DO CREDITO PUBLICO

O credito publico, em harmonia com as considerações feitas, tem a mesma natureza que o credito privado, differindo apenas quanto ao sujeito do credito e ás applicações. A legitimidade do credito publico é a mesma do credito em geral. A's vezes porem apresentam-se considerações respeitantes á sua illegitimidade. Essas considerações podem ser de *ordem a) juridica, b) economica e c) financeira.*

— a) Diz-se que o credito publico é illegitimo, porque é o meio que tem uma geração de se furtar ao pagamento das despesas publicás, passando esse encargo para as gerações futuras. Os que tal affirmam, partem do principio que cada geração deve satisfazer os encargos que toma.

— b) Combate-se a legitimidade do credito publico, asseverando que elle, desviando os capitaes da industria, os faz affluir aos cofres do Estado, difficultando consequentemente a producção, elevando a taxa do juro e fazendo baixar a taxa dos lucros.

— c) Affirma-se a illegitimidade do credito publico, notando-se que elle constitue um meio que os estados tem para occorrerem mais facilmente

às suas despesas, levando-os por conseguinte á dissipação e prodigalidade.

Vejamos o valor de cada uma destas considerações.

— Sob o ponto de vista *juridico* assim como uma geração é beneficiada com os progressos que lhe legaram as gerações passadas, não repugna que ella partilhe os seus encargos. A solidariedade com o passado não deve ser só relativamente ás vantagens, mas também relativamente aos encargos, visto que cada geração continua a obra da anterior.

— Sob o ponto de vista *economico* nota-se que o credito publico desvia para os cofres do Estado capitaes da industria, mas esquece-se que esses capitaes são quasi sempre capitaes de especulação, e frequentemente capitaes estrangeiros constituídos muitas vezes por economias dos particulares, que seriam dissipadas, se não encontrassem tão facil e boa locação.

— Sob o ponto de vista *financeiro* o credito publico é combatido, porque pode levar os governos á prodigalidade. Deve porem notar-se que os abusos do credito publico não são sufficientes para condemnar. Se este argumento fôsse procedente, também deveríamos condemnar o credito geral, pois que o devedor também d'elle pode

abusar. Acontece com o credito publico o mesmo que com todos os factores da civilisação.

— Por conseguinte nenhuma das considerações apresentadas contra a legitimidade do credito publico pode considerar-se procedente.

38 — UTILIDADE DO CREDITO PUBLICO

O credito publico fez nascer nos escriptores do seculo XVIII illusões extraordinarias.

— Seguindo uma orientação optimista, diziam uns que o credito publico podia substituir os impostos, não se lembrando que é precisamente com estes que o credito se satisfaz e affirmavam outros que o credito publico e os empréstimos eram verdadeiras minas de ouro, não se lembrando que o credito não cria, mas simplesmente activa a circulação.

Voltaire não teve duvida em affirmar que as operações do credito eram indifferentes; dizia elle que o Estado que recorre ao credito, empresta a si mesmo, por conseguinte o credito não o arruína. Segundo Voltaire, as sommas obtidas dos cidadãos como contribuintes são lhes restituídas como prestamistas.

Evidentemente o Estado não pode emprestar a si mesmo. Voltaire punha de parte o destino dado ás sommas obtidas pelo credito.

— Em opposição a esta corrente, alguns escriptores, entre os quaes Hume, Say e Ricardo, apresentaram uma orientação pessimista. Hume define bem essa orientação na seguinte phrase: «*Ou a nação destroe o credito publico ou o credito publico destroe a nação*».

Apreciando estas opiniões dum modo imparcial, vemos que em verdade o credito publico tem vantagens. E assim verificamos que:

1.º — *O credito publico permite dividir as despesas entre uma geração e as gerações futuras.* Uma geração, cujas forças tributarias são insufficientes, deve dividir essa tributação com as gerações futuras.

2.º — *O credito publico permite obter os meios necessarios para satisfazer despesas eventuaes.* Essas despesas são muitas vezes absolutamente inadivels, despesas de guerra, por exemplo, e neste caso o credito entra nas condições da propria existencia do Estado.

3.º — *As sommas do imposto não entrando intamente nos cofres do Estado, ao passo que as despesas se realisam continuamente.* O Estado não pode deixar de effectuar as despesas, a não ser que suspenda os serviços publicos, tendo portanto de lançar mão do credito.

4.º — *O imposto não pode exceder um certo limite, porque os cidadãos deixariam de o pagar.*

Attingido esse limite, quando se trate de serviços absolutamente necessarios, para que o Estado mantenha a sua situação na concorrência mundial, tem de recorrer ao credito publico.

Em todo o caso para apreciar estas vantagens, é necessario observar-se a applicação dos meios obtidos pelo credito publico, que é util ou prejudicial conforme o emprego dos bens por meio d'elle obtidos. Era tão absurdo apreciar o credito em si, como processo de obter capitaes, como era absurdo apreciar em si o valor da troca, do arrendamento, etc.

37 — THESOUSOS E RESERVAS MOBILIARIAS DOS ESTADOS

Os estados hoje precisam de recorrer frequentemente ao credito publico, porque não tem accumulado dinheiro para fazer face ás despesas eventuaes. Antigamente procedia-se de modo differente, recorrendo ao entesouramento para os momentos de crise. Modernamente esta pratica está completamente abandonada, excepto pela Allemanha que tem um thesouro de guerra de 120:000:000 de marcos, constituido pela indemnisação que a França lhe pagou em 1871. pelo Japão que tambem possui thesouro idêntico constituido pela indemnisação de guerra que a China foi obrigada a pagar.

Este thesouro pode ser constituido por outros meios, taes como emprestimos, alienação de bens nacionaes, excessos orçamentaes, etc.

Os financeiros manifestam-se contra a existencia de taes thesouros por considerações de ordem *economica*, affirmando que este enthesouramento difficulta a circulação de capitaes, que poderiam ser empregados no pagamento da divida, etc. O Estado dispensa esses enthesouramentos, pois em momentos de crise pode recorrer ao credito sem precisar de accumular numerario, tanto mais que o thesouro é uma tentação ás despesas.

Estas considerações são valiosas, ^{no}mas as razões, com que se defende o enthesouramento, são de ordem *politica* ou *militar*. Sustenta-se, e com razão, que o Estado, na ameaça duma guerra, difficilmente pode conseguir emprestimo e nunca os emprestimos nem os impostos extraordinarios poderiam fornecer rapidamente os recursos necessarios para fazer face ás primeiras despesas.

Pode recorrer-se tambem ^{no} ao curso forçado, mas este é muito mais prejudicial que o enthesouramento para a economia social.

Alem disso pode harmonisar-se a ideia de enthesouramento com a actividade dos capitaes, fazendo como a Allemanha com a emissão de bilhetes do Theouro não — reembolsaveis que são recebidos em todos os cofres do Estado.

As riquezas accumuladas pelo Estado podem ser constituídas por fundos publicos. Discute-se, se devem ser constituídas por fundos nacionaes ou estrangeiros, defendendo alguns os fundos nacionaes, pois evitam a dissipação de capitaes, desenvolvem o credito e a circulação. Mas deve notar-se que, declarada uma guerra, os fundos nacionaes baixam extraordinariamente.

Devemos portanto seguir a opinião de Leroy Beaulieu que diz que o thesouro deve ser constituído por fundos estrangeiros comprados a uma nação com que esse Estado não venha a encontrar-se em guerra.



CAPITULO II

EMPRESTIMOS

38 — NATUREZA DOS EMPRESTIMOS PUBLICOS

O Estado usa do crédito publico pedindo emprestadas sommas de capitaes, como fazem os particulares. D'ahi a intima relação entre o credito e o emprestimo.

Para determinarmos a natureza dos emprestimos publicos devemos estudá-los sob o ponto de vista *juridico* e sob o ponto de vista *financeiro*.

— Sob o ponto de vista *juridico* o emprestimo é um contracto e como tal está sujeito a todas as normas que regulam a celebração dos contractos.

Segundo a nossa Constituição (art. 26.º) compete privativamente ao Congresso da Republica auctorisar o Poder Executivo a receber empréstimos e outras operações de credito, não sejam de divida fluctuante, estabelecendo approvando previamente as condições geraes que devem ser feitos. Por conseguinte, em harmonia com esta disposição, ao Congresso pertence estabelecer as condições geraes do empréstimo, ao governo as condições accessorias e finalmente ao ministro intervir em nome do Estado. Os empréstimos sendo contractos dão origem a situações juridicas intangiveis. Os credores tem direitos subjectivos que não podem ser desrespeitados.

Os governos não podem alterar por si as condições e clausulas dos empréstimos. Sob este ponto de vista não differe o empréstimo publico do empréstimo particular. Ha contudo entre elles differenças derivadas das differenças existentes entre o credito publico e o credito privado. Sob o ponto de vista das garantias que offerecem, divergem muito, pois emquanto os empréstimos publicos são satisfeitos com os impostos, os empréstimos particulares são satisfeitos com o patrimonio mobiliario ou immobiliario dos individuos.

Em segundo logar os empréstimos publicos são contrahidos por conta do Estado, não dependendo a facilidade em os conseguir do numero dos

empréstimos feitos, ~~mas~~ ⁺mas sim da facilidade em obter receitas para fazer face aos encargos e da pontualidade em os satisfazer. E' porisso que estados com dividas collosaes gosam de grande credito, como succede por exemplo á França.

Alem disso os empréstimos publicos são feitos por uma entidade de duração illimitada, podendo porisso ter tambem duração illimitada, ao contrario dos particulares.

— Sob o ponto de vista *financeiro* ha divergenças entre os auctores.

— De Greef considera os empréstimos publicos como impostos reembolsaveis a prazo.

Ora o imposto tem caracter obrigatorio, ao contrario do empréstimo que tem caracter voluntario, visto os empréstimos forçados terem sido postos de parte. De Greef entende que ha contradicção em o Estado pagar um certo juro á collectividade pelo capital que ella lhe forneceu, capital que é aproveitado em beneficiar a mesma collectividade.

Na organização actual não é a collectividade que empresta ao Estado, são em geral membros dessa collectividade e frequentemente estrangeiros que nada teem com ella.

Emquanto o empréstimo mantiver o caracter capitalista não pode considerar-se de modo nenhum um imposto.

— Outros, entre os quaes Jèze, dizem que o empréstimo não é uma verdadeira receita, mas sim uma antecipação das receitas, porque as sommas que o empréstimo fornece ao Estado, tem de ser depois pagas com as receitas deste.

— Finalmente muitos financeiros affirmam que o empréstimo constitue uma receita extraordinaria, porque põe ao dispor do Estado sommas com que elle pode fazer face ás suas necessidades eventuaes.

39 — EFEITOS ECONOMICOS DOS EMPRÉSTIMOS PUBLICOS

Determinada a natureza dos empréstimos publicos, vejamos quaes os seus effeitos economicos. E' este assumpto muito discutido entre os financeiros. Para conseguir estudar os effeitos dos empréstimos publicos, parece-nos necessario distinguir com Adams entre empréstimos nacionaes e estrangeiros, e quanto aos nacionaes distinguir ainda entre empréstimos publicos contrahidos pela taxa normal do juro do capital e empréstimos contrahidos por uma taxa mais elevada do que a normal.

— Os empréstimos, quando são contrahidos pela taxa normal, não prejudicam a vida economica nacional e tem antes consequencias beneficas, per-

mittindo aos que tenham accumulado pequenas sommas, obter collocação para ellas.

Outra consequencia benefica é desenvolver o gosto pelos valores mobiliarios. Os habitantes das aldeias tem repugnancia pela propriedade mobiliaria, duvidam da viabilidade das sociedades anonymas e não emprestam os seus capitaes aos particulares, porque delles desconfiam.

Ora os emprestimos publicos, chamando a attenção desses individuos para a collocação dos seus capitaes, augmentam a confiança delles nos fundos publicos.

— Se o *emprestimo é* contrahido por uma taxa mais elevada do que a normal, traz consequencias desastrosas para a economia nacional, porque os capitaes abandonam as industrias por encontrarem collocação mais vantajosa e os capitaes novos preferem os fundos publicos.

— Quanto aos emprestimos estrangeiros tem uma influencia benefica sobre o paiz que os contrae, porque augmentam a somma dos capitaes desse paiz. vindo deste modo os paizes ricos auxiliar o desenvolvimento economico dos paizes pobres. Volwski chama a isto a colonisação dos capitaes.

E' porisso que os paizes civilisados se encontram divididos em dois grupos: mutuantes e mutuarios, entrando no primeiro grupo a Inglaterra,

a França, a Alemanha, a Belgica e a Hollanda, cujos empréstimos ao estrangeiro eram avaliados, em 1906, em 80 billões de contos.

E' preciso contudo não nos illudirmos com estas vantagens. Os empréstimos estrangeiros teem inconvenientes, entre os quaes se notam a dependencia do paiz mutuário para com o mutuante, dependencia que pode ser de pessimos resultados, quando se trate de um paiz fraco, e a drainagem do ouro para fazer o pagamento dos juros no estrangeiro, influindo desfavoravelmente nos cambios.

40 — EMPRESTIMO E IMPOSTO

Para bem apreciar o valor dos empréstimos publicos é necessario fazer confronto entre o empréstimo e o imposto. Alguns escriptores entendem que se deve recorrer sempre ao imposto, porque elle fornece sommas sufficientes para fazer face a todas as necessidades mesmo ás extraordinarias, ao passo que o empréstimo é um processo mais difficil, porque se torna necessario pagar juros e os serviços da administração da divida publica.

Não observam porem que o imposto apresenta grande inferioridade relativamente ao empréstimo porque:

1.º Tratando-se de despesas para a satisfação das necessidades extraordinarias, como por exemplo as despesas com uma guerra, o imposto não pode fornecer com brevidade as sommas necessarias para a custear, ao contrario do emprestimo que num prazo relativamente pequeno pode trazer ao paiz os meios de que elle carece.

2.º Por outro lado nem sempre se pode recorrer ao imposto, visto que este não pode crescer indefinidamente. E o Estado ou tem de deixar de satisfazer certas necessidades ou tem de contrair o emprestimo. Em momentos de crise sobretudo, em que é impossivel o augmento do imposto, o Estado só pode recorrer ao emprestimo.

3.º Tratando-se de obras publicas, se ellas se fizessem á custa do imposto, tinham de realisar-se muito lentamente.

Ora sendo as obras publicas condição necessaria da vida de um povo, pois são ellas que differenciam os povos civilisados dos barbaros, o Estado não pode adiar nem suspender essas obras, tendo de lançar mão do emprestimo para que tal se não dê.

Talvez se diga que este recurso ao emprestimo vem annullar a iniciativa particular, allegando que na Inglaterra, por exemplo, é essa iniciativa a

mola propulsora dos grandes elementos de progresso (caminhos de ferro, docas, pontes.

Devemos attender que a constituição económica da Inglaterra differe profundamente dos outros paizes e que há obras públicas que podem ser realizadas pelos particulares. Pelo seguinte, não se pode argumentar, como geralmente se faz, com o que se passa na Inglaterra para se dizer que se não deve lançar mão dos empréstimos para a realização das obras públicas.

Terminando, diremos portanto que deva recorrer ao imposto para satisfazer as necessidades ordinarias e ao empréstimo para fazer face a necessidades extraordinarias.

41 — DESTINO DOS EMPRÉSTIMOS PÚBLICOS

Torna-se necessario precisar dum modo mais perfeito a regra que atraz enunciamos sobre o destino dos empréstimos publicos na satisfação das despesas extraordinarias.

— As despesas ordinarias constituem a manutenção da vida do paiz, tendo por isso de estar a cargo da geração presente que de modo nenhum póde transferir ás gerações futuras as despesas feitas com os meios da sua existencia.

As despesas ordinarias repetem-se periodicamente com um certo caracter de permanencia

Por isso se deve empregar na sua satisfação o imposto que é uma receita também com caracter permanente.

Se se lançasse mão do empréstimo para a satisfação das despesas ordinarias, tornar-se-hia este um processo periodico que traria grandes encargos até ao ponto de impossibilitar o restabelecimento do equilibrio orçamental.

— As despesas extraordinarias que representam uma collocação productiva de capital, como no caso das despesas com serviços de caminhos de ferro, devem ser satisfeitas por meio do empréstimo, visto que esses serviços mais tarde produzem receitas com que se pode fazer face aos encargos do empréstimo.

Não ha duvida que as gerações futuras compartilham dos beneficios que de taes serviços resultam, sendo justo que tomem também parte nos encargos que a realisação delles trouxe.

A serem estas despesas satisfeitas com o imposto, necessario se tornaria augmenta-lo ou lançar impostos extraordinarios, o que quasi nunca é possivel pela reacção dos contribuintes.

— Relativamente ás despesas extraordinarias que não representam collocação productiva de capital, mas simples melhoramentos dos serviços publicos, taes como as que se fazem com refor-

mas administrativas, estradas, pontes, escolas, devem ser satisfeitas cautelosamente com em-
timos, e estes pagos em curto periodo.

Frequentemente sê ignoram os beneficios destes serviços podem resultar para as gerações futuras e porisso com escrupulo se devem fazer os empréstimos para as não sobrecarregar injustamente.

— Quanto ás despesas extraordinarias que nem representam collocação productiva de capital, nem melhoramento dos serviços publicos, como no caso das despesas com uma guerra, é evidente que se deve recorrer ao empréstimo, desde que sepôz de parte o systema dos thesouros de guerra. A acção do empréstimo é superior á do imposto, visto que nos momentos de crise de modo nenhum este pode ser augmentado.

Á medida porem que a crise se vae attenuando, a industria vae reclamando capitaes, e é preferivel recorrer ao imposto. Assim fizeram a Inglaterra na guerra com o Transwaal em 1898 e os Estados Unidos na guerra com a Hespanha.

4.º — DIVERSAS ESPECIES DE EMPRESTIMOS PUBLICOS

Os empréstimos publicos dividem-se: 1.º quanto ao criterio que o Estado pode seguir para os contrahir, em empréstimos forçados, empréstimos patrióticos e empréstimos voluntarios; 2.º quanto á duração, em empréstimos perpetuos e empréstimos temporarios.

— *Empréstimos forçados são aquelles em que o Estado, servindo-se do poder publico, se dirige aos cidadãos para estes lhe adiantarem capitaes em circumstancias excepcionalmente graves da vida politica.*

Não vencem juro e distinguem-se do imposto só pela promessa de reembolso.

Representam uma oppressiva medida de violencia que não tem nenhuns resultados praticos. Inutilmente delle se aproveitou a revolução francesa.

— *Empréstimos patrióticos são aquelles em que o Estado se dirige ao sentimento patriótico da nação para que ella lhe adiante capitaes em condições vantajosas.*

Suppõem demasiado desinteresse da parte dos individuos e dão maus resultados, prejudicando mais tarde o empréstimo voluntario, por produzirem pessima impressão nos meios financeiros.

Entre nós tivemos já a prova flagrante do successo dos *emprestimos patrioticos* por occasião do emprestimo que se fez para a organização da marinha que attingiu uma verba reduzidissima.

— *Emprestimos voluntarios* são aquelles em que o Estado se dirige ao interesse dos cidadãos para contractar com elles nas condições impostas pelo mercado financeiro. É este systema de emprestimos o geralmente seguido.

— *Emprestimos perpetuos* são aquelles em que o Estado se obriga unicamente a pagar um certo juro, ficando com a liberdade de fazer o reembolso do capital, quando entender.

Teem a vantagem de o Estado escolher a occasião opportuna para fazer o pagamento e permittem-lhe fazer conversões que são sempre legitimas, quando se trata de emprestimos perpetuos. Alem desta rasão financeira a favor dos *emprestimos perpetuos*, ha uma rasão economica e é que os encargos vão diminuindo em parte pela desvalorisação da moeda e em parte por causa do augmento da despesa publica. Os *emprestimos perpetuos* teem comtudo um grave inconveniente que é o Estado, não sendo obrigado a pagar a divida, não fazer o menor esforço para a sua amortisação, augmentando-a indefinidamente.

— *Emprestimos temporarios* são aquelles em

que o Estado se obriga a pagar um certo capital num certo praso, ou uma renda durante determinado tempo.

— Diferentes modalidades apresenta este systema de empréstimos, sendo a primeira a dos *empréstimos de rendas vitalicias em que o Estado se obriga a pagar um certo juro durante a vida de uma determinada pessoa.*

— Se por acaso se tratar de um grupo de individuos de modo que as *anuidades que pertenciam aos que não morrendo, revertem a favor dos sobreviventes, acabando só com a morte do ultimo,* temos as *Tontinas* (de Tonti, inventor deste genero de empréstimos que é immoral e perigoso).

— Além destas duas especies de empréstimos ha ainda os chamados *terminaveis, em que o Estado se obriga a pagar uma certa somma em certo espaço de tempo, sem referencia á vida de qualquer pessoa.*

— Muitos Estados recorrem ainda a um novo genero de empréstimos temporarios, os *empréstimos de obrigações amortisaveis por sorteio, em que o Estado faz o reembolso durante um certo periodo de tempo, sorteando todos os annos as obrigações.* E' este systema o mais geralmene adoptado, porque permite ao Estado, num periodo relativamente curto, extinguir a sua divida. Tem contudo o inconveniente de poder dar-se o caso de o

Estado não ter capitaes para fazer a a mortisação nas epochas em que a isso é obrigado, vendo-se na necessidade de contrahir novos empréstimos.

— Por occasião da guerra da Separação nos Estados Unidos adoptou-se o systema de *empréstimos de bonus amortisaveis* que tem o mesmo inconveniente do anterior.

— Ha ainda os *empréstimos temporarios de reembolso integral*, em que o Estado tem de fazer o pagamento dum só vez, que se adoptam só para pequenas quantias. Entre nós os titulos destes empréstimos são os *bilhetes do thesouro*.

43 — VANTAGENS CONCEDIDAS AOS PRESTAMISTAS

As vantagens que o Estado pode conceder aos prestamistas para obter a negociação do empréstimo podem dar-se 1.^o na *taxa do juro*, 2.^o nos *premios de reembolso*, 3.^o nos *premios de loteria*, 4.^o nas *garantias de reembolso* e 5.^o na *isenção de impostos*.

==1.^o—A taxa depende de muitas condições, entre as quaes cumpre mencionar o credito do Estado e o mercado financeiro. Não pode porisso ser de modo nenhum fixada arbitrariamente. O Estado deve attender, na sua fixação, não só ao successo

do empréstimo, mas também aos encargos que elle traz e á sua influencia na industria nacional, não negociando nunca por isso empréstimos com taxa superior á normal, porque elles só vinham prejudicar a industria. Só em momentos de crise é que se explica tal empréstimo, em vista da necessidade immediata de capitaes e da existencia de capitaes disponiveis pela depreciação industrial.

—2.º— O Estado, emittindo os titulos de empréstimo por uma somma inferior á que se obriga a pagar na occasião do reembolso, beneficia muito o prestamista.

Tratando-se, por exemplo, de titulos de 1000000 que o Estado recebe a 900000, ha na occasião do pagamento a favor do prestamista um premio de 100000.

É o que se chama emittir *empréstimos abaixo do par*, cuja noção é absolutamente necessaria para comprehendermos a distincção entre *capital real* e *capital nominal*. Capital real é o que o Estado em verdade recebe e capital nominal é o que elle confessa ter recebido e se obriga a reembolsar. Esta distincção deve ter-se presente para se fazer uma ideia *exacta* da taxa do juro dos empréstimos, que é quasi sempre ficticia porque se refere ao capital real. E a falsidade da taxa verifica-se, notando que, emittindo o Estado titulos

de valor real de 900000000 reis, se diz que o juro é de 5%₁₀, quando assim não é, visto que o Estado pagará o valor nominal de 1000000000 reis com a taxa correspondente de 7.33%₁₀.

Para justificar a emissão de *titulos abaixo do par* ha uma razão historica e duas razões economicas.

— A razão historica é a seguinte: Nos tempos em que o Estado fixava a taxa dos emprestimos, recorria ao *empréstimo abaixo do par* para illudir as leis sobre a usura, isto é, as leis que fixavam a taxa do juro que entre nós e na França é de 3%₁₀.

— As razões economicas são as seguintes:

Entende-se em primeiro logar que desde o momento em que se offerece aos subscriptores um premio de reembolso, elles se contentarão com uma taxa menos elevada. Mas facil é de ver que o Estado fica com a liberdade, tratando-se de emprestimos perpetuos, de fazer ou não o reembolso, não sendo expectativa de um premio sufficiente para attrahir capitaes. Esta razão não é procedente.

A outra razão apresentada parece-nos a verdadeira. Os fundos publicos até ao par sobem mais rapidamente do que depois.

E isto comprehende-se, porque, enquanto elles estão abaixo do par, o progresso social valorisa-os. Depois apparece o receio que tem os portadores

dos titulos de que o Estado, aproveitando-se da situação, fassa o reembolso ou uma conversão. E' por isto que os empréstimos abaixo do par teem vantagens.

A sua valorisação está assegurada.

Mas ha a notar o grande inconveniente que é o Estado confessar-se devedor duma quantia que não recebeu. E hoje a Inglaterra, a Belgica, a Hollanda, a Suecia, a Noruega e os Estados Unidos preferem os empréstimos ao par.

= 3.º — Em alguns empréstimos estabelecem-se premios para as obrigações amortizadas pelo sorteio. E com a vantagem destes premios attrahem-se os capitaes.

Sendo certo que nada tem de inconveniente este systema, não pode comtudo seguir-se em paizes em que seja prohibida a loteria e tambem não pode adoptar-se para quantias avultadas. Entre nós foi elle seguido no empréstimo de 1888 para estradas, com obrigações de 22\$500 reis, a 4^o%, sendo o 1.º premio de 4:5000000 reis e no empréstimo de 1905, destinado a obras coloniaes com obrigações de 10000000 reis, a 3^o%, sendo o 1.º premio de 5:0000000 de reis. Este ultimo empréstimo tem a denominação popular de empréstimo das *sopeirinhas* e com ella passou para a litteratura financeira.

= 4.º — A principal garantia de reembolso para o prestamista consiste em consignar uma determinada receita para o pagamento do encargo para com elle contrahido.

Este systema, hoje completamente abandonado, apparece sómente nos países pouco prosperos, como na Turquia e sob o ponto de vista politico é condemnavel por ser quasi impossivel adoptar sem a intervenção do estado prestamista por meio dos seus representantes na vida do país que d'elle lançou mão.

Já entre nós se seguiu este systema, alem de outras vezes, no convenio de 1902.

= 5.º — Não ha duvida que o Estado pode tributar os titulos de divida publica. Alguns financeiros teem combatido este principio, dizendo que a tributação dos titulos pode fazer baixar a sua cotação, pode levar até á banca rota. Mas na verdade essa tributação só seria illegitima no caso de recahir exclusivamente sobre os fundos publicos. Recahindo ella porem sobre toda a propriedade mobiliaria, não ha razão para a condemnar. Entre nós houve dois emprestimos que foram isentos de impostos, respectivamente por lei de 18 de julho de 1888 e 12 de setembro de 1905.

Não nos parece muito accetavel este systema de isenção, porque vae prejudicar as gerações futuras, obrigando-as a respeitar as disposições an-

teriores, não devendo por isso esta isenção ter character perpetuo. Na Inglaterra os titulos da divida publica são tributados (*income-tax*).

41 — EMISSÃO DOS EMPRESTIMOS PUBLICOS

Por trez formas pode o Estado emittir os empréstimos publicos: 1.º pela *negociação aos banqueiros*, 2.º por *subscrição publica* e 3.º por *emissão da bolsa*.

— No primeiro caso, para contrahir o emprestimo, o Estado dirige-se aos banqueiros que servem de intermediarios para o fornecimento dos capitaes. A negociação com os banqueiros pode fazer-se livremente ou por adjudicação em concurso, dando o emprestimo a quem offerecer melhores condições.

A intervenção dos banqueiros na negociação dos empréstimos tem vantagens, porque o Estado recebe immediatamente o capital e fica garantido relativamente á collocação do emprestimo. Alem disso, é um meio de o Estado obter mais facilmente informações relativamente á taxa do juro e um meio de inspirar mais confiança ao publico, quando o Estado tem pouco credito.

Este systema tem porem um grave inconveniente, é que o Estado cede os titulos por uma

sómma inferior áquella por que os banqueiros depois vão passar esses titulos aos cidadãos. Por isso este systema foi abandonado.

—No systema da *subscrição publica*, que veio substituir o anterior, o Estado dirige-se directamente ao povo para a collocação dos titulos do emprestimo.

Duas modalidades apresenta este systema. Pode ser *simples* e *em hasta publica*.

Na primeira o Estado annuncia que em taes dias e logares os seus agentes receberão as sommas fornecidas pelos subscriptores, podendo o capital entrar integralmente ou por prestações. Este systema da entrada integral é inutil, quando o Estado não precisa de todos os capitaes; alem disso é oneroso e porque o Estado tem de pagar juro de capitaes a que não dá emprego e é imprudente, quando abrange grandes sommas de capitaes, por trazer perturbações á industria e á producção.

O systema mais viavel é o das entradas *parciaes*.

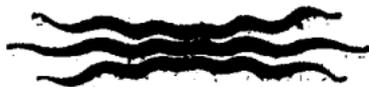
Na *subscrição em hasta publica* o Estado apenas fixa o minimo da emissão, admitindo os subscriptores a lançar d'ahi para cima e adjudicando o emprestimo em harmonia com os preços offerecidos.

Este systema tem o inconveniente de o Estado se preocupar com o successo do emprestimo e

consequentemente de fixar uma taxa superior á do mercado, não podendo emancipar-se da acção dos banqueiros, visto que estes serão os primeiros a adquirir os títulos. Esta influencia não pode considerar-se perniciosa, por fazer com que a especulação suporte o empréstimo até que este seja definitivamente collocado.

Para fugir aos abusos da especulação permitte-se o systema das *subscrições irreductiveis*, em que se estabelece que as pequenas subscrições até uma certa quantia não serão reduzidas. E' muito preconizado este systema, porque se incorpora na moderna corrente da democratisação da divida publica.

— No terceiro systema o Estado vende os ^{seu} títulos ^{da} bolsa como qualquer particular. Tem as vantagens de o Estado poder aproveitar-se da alta da bolsa e não precisar de dar commissões aos banqueiros; mas tem o inconveniente de não poder ser adoptado para quantias avultadas que, se fossem emittidas desta forma, fariam baixar as cotações, trazendo ao Estado graves prejuizos. Isto é importante em momentos de crise.



CAPITULO III

THEORIA DA DIVIDA PUBLICA

45 — CONCEITO DA DIVIDA PUBLICA

Dos empréstimos publicos deriva a divida publica. Por isso se diz que a *divida publica é o conjuncto dos empréstimos do Estado*. Esta noção é incompleta, pois que nella entram tambem despesas que não foram pagas.

Outros entendem que a *divida publica é constituída pela somma pedida pela nação para occorrer a serviços não pagos*. Tambem se não pode considerar completa esta definição, visto que os empréstimos se não referem sómente ao passado.

Desprendendo-nos destas opiniões, definiremos *divida publica todo e qualquer compromisso pecuniario do Estado, resultante de empréstimos publicos e de serviços effectuados e não pagos*.

Tudo o que se disse relativamente aos empréstimos é applicavel á divida publica. Somente é interessante notar-se que alguns escriptores, entre os quaes o Dr. Pedro Veiga, Filho, entendem que se deve estabelecer um limite á divida publica e que a norma de limitação deve ser inscripta na constituição de cada pais.

Esta opinião tem inconvenientes. Ha despesas a que o Estado não pode fugir ainda quando tenha de ultrapassar todos os limites. Alem disso, não é facil fixar um limite á divida publica, em vista das variadissimas circumstancias de que ella está dependente.

— A divida publica divide-se em divida fluctuante e divida consolidada.

Divida fluctuante é a que o Estado contrahê para pagar em periodos curtos, em virtude de despesas imprevistas ou da falta de receitas. Chama-se fluctuante por variar constantemente com as necessidades do thesouro.

Divida consolidada é a que o Estado contrahê por prazos longos ou mesmo por tempo indefinido e que tem uma systematisação definida nas finanças publicas e o seu serviço constitue uma despesa ordinaria no orçamento. Esta denominação vem do direito inglez. A principio para cada emprestimo era destinado um fundo. Depois conglobaram-se todos os fundos num só fundo—

consolidated fund — donde o denominar-se *divida consolidada* ou *divida fundada*. Tambem se chama *divida inscripta*, porque os seus creditos estão fixados no grande livro da divida publica (entre nós chamado livro mestre), inventado pela revolução franceza para substituir a divida do rei pela divida da nação.

A divida consolidada pode revestir duas formas: pode o Estado não ser obrigado a reembolso (*divida perpetua*), ou ser obrigado a reembolso (*divida amortizavel*).

Tanto a divida fluctuante como a consolidada podem ser contrahidas no estrangeiro (*divida externa*) ou dentro do paiz (*divida interna*).

46 — DIVIDA FLUCTUANTE

Definimos já divida fluctuante e explicamos a proveniencia da sua denominação.

A divida fluctuante fornece ao Estado um fundo de giro ou *roulement* para fazer face ás despesas imprevistas e á falta de receitas. Frequentemente é desviada desta funcção, procurando o Estado por meio della saldar os *deficits* orçamentaes. Estes augmentando fazem crescer a divida fluctuante até uma somma elevada e obrigam o Estado a contrahir um emprestimo a longo praso ou perpetuo mesmo e a transformar a divida

fluctuante em divida consolidada. Evidentemente: esta orientação é inaceitavel. Os *deficits* orçamentais devem ser satisfeitos com receitas ordinarias, o imposto quasi sempre.

Se porem o Estado não quer ou não pode recorrer a este, então é preferivel a divida fluctuante á consolidada, sendo necessario esperar que os fundos de consolidado subam.

Uma divida fluctuante avultada é sempre perniciosa na administração financeira e só se encontra nos países mal administrados, como, por exemplo, na Turquia, Hespanha, Servia e infelizmente Portugal. É por isso que Leroy Beaulieu não duvida chamar á divida fluctuante neste caso *uma verdadeira lepra* que desempenha para o Estado o papel que as dividas constantes desempenham para os particulares. Só recotrem á divida fluctuante os estados que tem pouco credito. O augmento da divida fluctuante torna-se grave sobretudo, quando o Estado tem de negociar com banqueiros que exigem uma taxa exorbitante (de 15 a 25 %). Deste modo a divida fluctuante torna-se um perigo para o Estado, lançando a confusão nas finanças publicas. Como consequencia desta confusão em 1874 a commissão de banqueiros encarregados de analysar a situação financeira da Turquia não pode determinar precisamente

o estado da divida fluctuante, e o mesmo succedeu no Egypto.

Nos Estados bem administrados a divida fluctuante deve ser apenas uma antecipação de receitas. E' esta a razão de Wagner dizer que quando a divida fluctuante se torna avultada, deve ser considerada como divida consolidada, porque para a satisfação della necessario se torna crear novas receitas do mesmo modo que para a satisfação da divida consolidada.

E' necessario ter presente esta doutrina, porque embora frequentes vezes se faça a distincção entre divida fluctuante e divida consolidada, o caso é que aquella, quando avultada, representa para o Estado os mesmos encargos que esta.

— Sobre os elementos que constituem a divida fluctuante ha diversos conceitos.

— Luigi Cossa inclue na divida fluctuante o papel moeda. Evidentemente que tal opinião é erronea, visto que o papel moeda não tem caracter de antecipação de receitas.

— Outros sustentam que a divida fluctuante é constituída pelos capitães que o Estado adquire por empréstimos expressamente contrahidos para attender ás necessidades monetarias do thesouro e pelos capitães que o mesmo Estado obtem de

Instituições sociaes obrigadas a pô-los á sua disposição (caixas dos depositos, autarchias locaes, etc). Destes ultimos capitaes, uns vencem juro e outros não.

O Estado não pode deixar de exercer fiscalisação sobre os serviços de depositos e cauções. De dois modos pode dar-se essa fiscalisação: — ou a gestão dos capitaes pertence a instituições distinctas do Estado sobre que este exerce forte fiscalisação, ou a gestão pertence ao proprio Estado.

Este 2.^o systema tende a ser abandonado, porque o Estado pode abusar da grande somma de capitaes que tem á sua disposição e dum momento para o outro ver-se na impossibilidade de fazer o reembolso. E o temor do não—reembolso dos capitaes pode ferir a economia. A tendencia hoje é para conceder a gestão dos capitaes a instituições differentes do Estado, que este fortemente fiscalise.

43 — DIVIDA CONSOLIDADA

Atraz demos já a noção de divida consolidada, explicando a origem da sua denominação.

Dissemos tambem que a divida consolidada pode resultar de emprestimos perpetuos e de emprestimos temporarios, constituindo no primeiro caso a *divida consilidada perpetua* ou sómente *divida*

consolidada e no segundo caso a *divida amortizável*. A divida consolidada perpetua é a forma final da evolução do credito publico. Nos fins do seculo XVIII e principios do seculo XIX ainda nas dividas entrava o reembolso como elemento essencial. Depois appareceu a tendencia no sentido de limitar o direito de reembolso. O Estado na divida consolidada não é obrigado a fazer o reembolso, mas os portadores dos titulos de tal divida podem leva-los á bolsa e vende-los segundo a cotação do dia. Esta cotação depende do rendimento dos fundos e da confiança que o Estado inspira. Se sobre determinado Estado houver noticias pouco tranquilisadoras relativamente á sua segurança, os fundos desse Estado baixam consideravelmente.

Dá-se com o Estado o nresmo que com os particulares.

— Os fundos da divida consolidada podem ser constituídos por *titulos nominativos*, *titulos ao portador* e *titulos mixtos*.

Os *titulos nominativos* teem o nome do proprietario, a indicação da importancia e as condições de alienação. O pagamento dos juros é feito ao titular, justificando a sua qualidade de legitimo possuidor. A transmissão destes titulos, e é esta a sua principal característica, só pode fazer-se por aver-

bamento, inscrevendo no livro mestre a mudança de titular.

— *Os títulos ao portador* transferem-se por simples entrega. Quem apresentar as cedulas respectivas recebe os juros, sem precisar de justificar a propriedade.

— *Os títulos mixtos* participam da qualidade dos *títulos nominativos* quanto á transferencia, e da qualidade dos *títulos ao portador* quanto ao juro. Só podem transferir-se por averbamento e para receber os juros basta apresentar os coupons.

Hoje os paizes civilizados tem geralmente estas tres especies de títulos. Durante muito tempo houve uma só. Na Inglaterra e na Austria só havia *títulos nominativos* e na Prussia havia sómente *títulos ao portador*.

— *Os títulos nominativos* tem sobre *os títulos ao portador* a vantagem de o proprietario estar garantido quanto aos juros; mas tem o inconveniente de exigirem formalidades incommodas para receber os juros.

— *Os títulos ao portador* tem a vantagem de facilitar a circulação; mas tem o inconveniente de poder ser roubados e de se furtar, na transmissão, ao pagamento de qualquer imposto principalmente sobre as successões e doações. E' porisso

que hoje se pensa em os substituir por outros em que haja a mesma facilidade de circulação, mas sem os seus inconvenientes.

— Os juros dos títulos de dívida consolidada são pagos geralmente em moeda nacional. Mas, como os empréstimos são quasi sempre feitos no estrangeiro, os juros tem de ser pagos em ouro e isto faz com que os possuidores de *títulos ao portador* os mandem para o estrangeiro para receber os juros em ouro, visto que o papel moeda só tem curso dentro do paiz. Isto é perigoso pelo inconveniente da drénagem do ouro.

Para obstar a esta especulação lança-se mão de diferentes expedientes. O principal — *affidavit* — consiste em o portador de um coupon garantir sob juramento que é o seu proprietario. Desenvolveu-se este systema na Inglaterra e predominou na Italia.

— Dissemos que a dívida consolidada tem *uma* systematisação nas finanças do Estado. Existe em verdade uma ^{definida} organização completa encarregada de todos os serviços relativos á dívida consolidada.

Estudada a natureza da dívida consolidada, sua constituição e vantagens, surge naturalmente esta pergunta: Porque será que os estados recorrem tão frequentemente a esta especie de dívida?

Para responder a tal interrogação necessario

se torna conciliar os interesses dos capitalistas e do Estado.

—Os capitalistas tem conveniencia na divida onsolidada em vista da duração illimitada do Estado que pode tomar compromissos por longos periodos, e alem disso ha ainda a facilidade com que se vendem os titulos na bolsa.

—O Estado por sua vez tem interesse em recorrer á divida consolidada pela vantagem que tem quanto ao pagamento.

Por outro lado os encargos vão diminuindo com a desvalorisação da moeda e com o augmento da ^{riqueza} despesa publica e os estados, contrahindo a divida consolidada, ficam aptos a fazer a conversão quando entenderem, ao contrario do que se dá na divida amortisavel na qual ha grandes questões sobre a legitimidade da conversão.

48 — DIVIDA AMORTISAVEL

Muitos escriptores erroneamente dividem a divida publica em *divida fluctuante*, *divida consolidada* e *divida amortisavel*. Ora esta ultima especie é uma forma da divida consolidada constituida, como já dissemos, por emprestimos temporarios a longo prazo.

Por conseguinte se a *divida amortisavel* provem dos empréstimos temporarios, pode revestir todas as formas destes.

Não se torna necessario insistir sobre essas diversas formas, visto que já as enunciamos e estudamos relativamente aos empréstimos temporarios. Entre os diversos typos de titulos da *divida amortisavel* o que predomina é o das *obrigações reembolsaveis pelo sorteio*. No plano de amortisação se estabelece o praso do reembolso, que em geral não é menor que 20 nem excede 80 annos, e as condições em que esse reembolso é feito. A somma destinada a fazer a amortisação é menor no principio e maior no fim. A annuidade de amortisação é sempre a mesma relativamente aos encargos do Estado.

Os juros que são grandes no principio, vão diminuindo. Daqui o diser-se que a amortisação e o juro se encontram em rasão inversa.

A *divida amortisavel* representa para o Estado a vantagem de com pequeno sacrificio fazer o reembolso dentro de um curto praso. Porisso não deve haver receio em recórrer a ella para a realisação de serviços productivos (caminhos de ferro, por exemplo) que dão rendimento que o Estado pode calcular. Com este rendimento se amortisará o empréstimo. Tratando-se de serviços improductivos já o Estado não deve recórrer a *divida*

amortisavel, visto que dum momento para outro podem faltar-lhe os capitães para a amortisação.

A divida amortisavel tem sobre a divida consolidada perpetua a vantagem de não ir sobrecarregar as gerações futuras. Tem porem o inconveniente de o Estado não poder facilmente realizar uma conversão, quando a taxa do juro ter ha diminuido.

As vantagens da divida amortisavel crescem sobretudo para os paizes de finanças pouco florescentes (paizes orientaes, Turquia, Egypto, etc.), porque os portadores de titulos tem a esperança de que em menos de 20, 30 ou 40 annos estarão reembolsados do seu capital, antes que surja qualquer crise muito provavel em taes paizes.

Alem disso a divida amortisavel presta-se melhor á especulação, porque os seus titulos tem de ser emittidos por um valor muito menor do que o nominal, assegurando aos portadores um premio grande. Os financeiros explicam isto pela depreciação da moeda durante o praso da amortisação. Esta mesma observação se poderia fazer relativamente á divida consolidada perpetua, mas ahi não ha obrigação de reembolso.

Como a divida amortisavel é empregada pelos estados ^{prosperos}, é necessario um grande premio de reembolso como garantia para attrahir os capitães que, se correm certo risco, **tambem tem** a

probabilidade de serem reembolsados com grande augmento.

— As obrigações amortisaveis por sorteio podem revestir tres typos: *obrigações simplesmente com juro*, que dão aos portadores direito só ao pagamento deste até ao reembolso, *obrigações simplesmente com premio*, que dão aos portadores direito a este, se o sorteio os favorecer, e *obrigações mixtas* que dão direito a juro e a premio.

As *obrigações simplesmente com premio* dão origem a discussão. E como se condemnam as loterias por favorecerem a dissipação, deprimirem o espirito economico, fazendo depender a fortuna não do trabalho mas da sorte, combate-se o typo de obrigações, em que ellas teem intervenção. Mas os estados não devem ter escrupulos em adoptar esta forma de obrigações, quando admittem as loterias. O que é lamentavel e se não comprehende é que nos países, como a França, em que é prohibida a loteria, o Estado recorra a este genero de emprestimo.

49 — UNIFORMIDADE E VARIÉDADE DA DIVIDA PUBLICA

Todos sabem que o Estado não pode deixar de contrahir dividas a pequeno praso, para occorrer a despesas momentaneas, e que tambem não

pode dispensar dividas a longo praso para despesas militares, etc.

Mas o titulo acima não quer dizer que o Estado deva ter só divida fluctuante ou só divida consolidada.

O que se trata de ver, e é este o problema da uniformidade e variedade da divida publica, é se o Estado deve ter um só ou diversos typos de consolidado.

— Contra a *variedade* da divida publica faz-se valer a confusão que della resulta para a economia nacional.

— Pelo contrario sustentam alguns financeiros que deve haver varios typos. E argumentam do modo seguinte:

Em primeiro lugar é só pela variedade que o Estado pode adaptar os titulos da divida publica aos gostos dos capitalistas.

Em segundo lugar, diz-se que, quando o Estado tem já uma avultada divida publica contrahida em titulos de determinado typo, deve recorrer a typos diferentes, visto que a divida do mesma typo faz uma concorrência mais ostensiva aos titulos que o Estado tinha.

Em terceiro lugar ~~se~~ nota se que o Estado por vezes se encontra em condições de poder contrahir empréstimos vantajosos para certas obras pelo interesse que nellas tem os capitalistas. Desde

que houvesse uniformidade, o Estado não podia contrahir o empréstimo.

—A solução encontra-se numa doutrina intermedia.

E' verdade que uma grande variedade contribue para a confusão, mas ~~tambem não devemos~~ ir até ao extremo da absoluta uniformidade. As condições em que devem contrahir-se os empréstimos são muito variaveis. Multissimas circumstancias nellas influem.

E' preciso variedade, mas não se deve ir até ao extremo que signifique confusão.

50 — EMPRÉSTIMOS INDIRECTOS OU ESPECIAES

A proposito da questão da *uniformidade e variedade da divida publica* é frequente os financeiros referirem-se aos empréstimos especiaes, revoltando-se contra elles.

Empréstimos indirectos, são os empréstimos *contrahidos por corporações administrativas e sociedades financeiras, donde resulta para o Estado o encargo de certas annuidades.*

Chamam-se *indirectos*, porque não parece que o Estado contrahia uma nova divida, quando toma estes encargos, e chamam-se *especiaes*, porque são fornecidos ao Estado por um intermediario e são

destinados a um fim particular. Duas formas revestem os empréstimos especiaes: — subvenções e garantias de juro que o Estado frequentemente concede ás companhias dos caminhos de ferro.

Nas subvenções as sommas tem de ser pagas integralmente; dividindo-se esse pagamento, em geral, por diferentes annos para não sobrecarregar inteiramente o orçamento dum anno.

Nas garantias de juro o Estado adianta sómente determinadas sommas, devendo ser reembolsadas só quando a sociedade, a quem o Estado as adianta, o possa fazer. E' o que se dá, por exemplo, com uma companhia de caminhos de ferro. Enquanto a linha não tiver o rendimento necessario, o Estado fornece o capital.

Estes processos são combatidos por serem empréstimos dissimulados que contribuem para a confusão das finanças, não permittindo uma verdadeira fiscalisação por parte do Estado. Por outro lado o Estado, que tem mais credito do que as autarchias locais e as sociedades financeiras, é que devia contrahir directamente o empréstimo e transferir depois as sommas áquellas organizações, ou encarregar-se elle mesmo das obras.

51 — AMORTISAÇÃO. SUA UTILIDADE

Até aqui vimos os meios como se podem crear as dividas publicas. Segue-se agora estudar os meios da sua extincção.

São elles: *A amortisação e a conversão.* Amortisação é a operação pela qual o Estado reduz ou extingue a divida publica por meio do reembolso do capital. Pode ser directa ou indirecta. Amortisação directa é aquella que é feita pelo Estado reembolsando elle abertamente aos credores o capital de que se tornou devedor.

Amortisação indirecta é aquella em que o Estado compra os titulos na bolsa e os retira da circulação.

A questão da amortisação levanta-se unicamente quanto á divida perpetua, visto que ella entra no mecanismo da divida amortisavel. A favor da sua utilidade ha argumentos de a) ordem moral, b) politica e c) financeira.

a) Uma geração não tem direito de transmitir ás gerações futuras as consequencias dos seus desvarios. Deve sim transmittir-lhes os fructos do seu trabalho, da sua sciencia e da sua economia.

Compreende-se porem que desde que uma geração transmitta ás gerações futuras o seu activo,

lhes transmitta tambem o seu passivo. O activo é sempre superior ao passivo.

b) Os estados civilisados estão expostos a crises constantes. Os estados que tenham grande divida, não poderão resolve-la com tanta facilidade como os que a tiverem reduzida.

Este argumento é de valor. Se na prosperidade o Estado não procura reduzir a divida, no momento de crise ella augmentará e o Estado terá de soffrer as suas consequências.

c) O Estado, amortisando a divida, valorisa os fundos publicos e reduz naturalmente o juro, beneficiando a producção.

Este argumento é tambem de valor.

E' necessario contudo que nos não deixemos suggestionar inteiramente por elle. Quando para fazer a amortisação o Estado tenha de lançar impostos vexatorios, é inconveniente faze-la, porque afinal redundante em seu prejuizo.

Ha alem disto duas razões que diminuem um pouco o valor d'este augmento. Derivam da desvalorisação da moeda e do augmento constante da riqueza nacional em virtude do progresso social. Por influencia d'estes elementos os encargos da ^{divida} vida publica veem a reduzir-se automaticamente.

Em todo o caso, quando o Estado viver em prosperidade sem grandes impostos e

com abundancia de capitaes, deve amortisar a divida publica para assegurar o credito nos momentos de crise.

52—PROCESSOS DE AMORTISAÇÃO

Verificada a utilidade da amortisação em certas condições, vamos ver os processos por que ella se realisa.

São tres: 1.º *o systema dos juros compostos*; 2.º *o systema das annuidades*; 3.º *o systema dos saldos orçamentais*.

—O primeiro systema foi apresentado por Richard Price nos meados do século XVIII e exerceu larguissima influencia em todos os estados.

Funda-se no seguinte: Uma somma, por pequena que seja, collocada a juros compostos, attinge, num periodo pequeno, uma elevada cifra. Se, por exemplo, collocarmos todos os annos 200 reis a juros compostos, ao fim de 36 annos obteremos 20.000 reis, sendo o juro a 5%. Se porem a taxa fôr de 4%, obteremos os mesmos 20.000 reis no fim de 41 annos. Por conseguinte, diz Price, para amortisarmos uma divida de 20.000 reis, basta-nos um periodo de 36 annos ao juro de 5% e de 41 ao juro de 4%, destinando a isso, todos os annos, 200 reis. Por

consequente, sendo este o poder dos juros compostos, o Estado devia fazer a amortisação por meio d'elles. Para isso fundava-se uma caixa de amortisações em que se lançava uma dotação annual com que no primeiro anno se comprava um certo numero de obrigações que ficavam em poder da caixa e continuavam a vencer juros.

Depois, em todos os annos, ia-se juntando á dotação respectiva os juros dos annos anteriores.

Price entendia que por esta forma num curto espaço de tempo se realizaria a amortisação. E tão longe ia na admiração por este systema que affirmava, que, quando o Estado tivesse um *deficit* orçamental, devia antes recorrer a um emprestimo do que interromper o augmento progressivo das sommas das caixas de amortisação, pois ao passo que os juros do emprestimo eram simples, os da caixa de amortisação eram compostos.

A Inglaterra em 1829 e a França em 1871 procuraram fazer a amortisação das suas dividas por este processo. Durante muito tempo foi elle seguido.

--Este systema baseia-se numa illusão, julgando que os juros compostos teem por si um poder reproductivo, quando assim não é...

Price fundamenta-se num principio inteiramente falso. Facil é de verificar a illusão do seu systema. Supponhamos que um particular empresta

uma certa somma e o emprestimo fica comprovado por um titulo e supponhamos que o devedor reembolsa o capital. Se depois disto o devedor tiver a phantasia de pagar juros, a si mesmo os paga.

Appliquemos ao nosso caso este exemplo.

A caixa de amortisação resgatava cada anno um certo numero de obrigações que ficavam em seu poder. Essas obrigações não custavam juros ao Estado. Se o Estado os quizesse pagar, tinha de o fazer com recursos do orçamento.

Em lugar de ter a caixa, o Estado obtinha o mesmo resultado, dispondo no orçamento verbas annuaes.

A caixa é perfeitamente dispensavel, tornando-se até perigosa, porque nos casos de crise embora o Estado a procurasse isolar, teria de recorrer a ella, mesmo porque nesse caso só difficilmente e com garantias enormes poderia conseguir o emprestimo. Por outro lado a caixa, resgatando annualmente titulos, fa-los-hia rascar, difficultando a amortisação e os governos, levados pelos effectos maravilhosos dos juros compostos, augmentariam a divida publica.

— *O systema das annuidades* consiste em o Estado se obrigar a fazer o reembolso em determinado praso de tempo, destinando todos os annos uma quantia para a amortisação.

— O *systema dos saldos orçamentaes* consiste na amortisação por meio dos excessos de receitas do orçamento. É o unico processo verdadeiramente logico, porque não se pode amortisar senão tendo meios de o fazer. Doutro modo teria o Estado de contrahir novas dividas para pagar as antigas, o que nada adiantaria.

O Estado de modo algum deve amortisar quando tenha *deficit*. Teria de recorrer a empréstimos que nesse caso só poderiam negociar-se em condições onerosissimas para o Estado.

53 — CONVERSÃO. SEU CONCEITO

Um dos meios de reduzir a divida publica é a conversão que consiste na transformação duma divida noutra de ^{menores} ~~maiores~~ encargos.

A conversão pode propor-se conservar o juro mas reduzir o capital, augmentar o juro diminuindo o capital nominal, augmentar o juro e o capital e reduzir o juro e o capital pela creação de rendas vitalicias. Esta ultima forma que é antes uma especie de amortisação, é usada na Inglaterra.

A forma geral porem é a substituição de uma divida de maior juro por outra de menor. — Só em casos de crise em que portanto a taxa de juro é elevada, se constituem os empréstimos.

Passada a crise, o Estado aproveita-se da melhoria de condições economicas que traz sempre a baixa de juro e faz a conversão.

A conversão não deve confundir-se com a inversão que é simplesmente a substituição de titulos de natureza differente ^{dentro} da mesma divida.

A conversão propõe-se realizar os interesses do Estado, contrariamente á inversão que se propoe realizar os interesses dos prestamistas.

As conversões de que se occupa a sciencia, são as chamadas *convencionaes* ou *optativas* em que o Estado offerece aos prestamistas o reembolso ou a redução de juro. Os estados de finanças avariadas propõem muitas vezes conversões sem direito de reembolso. Destas, que constituem uma violencia injustificavel, não se occupa a sciencia, visto não estarem em harmonia com os principios da justiça.

54 — LEGITIMIDADE DA CONVERSÃO

A conversão pode encarar-se sob dois aspectos: o aspecto juridico e o aspecto financeiro. Sob o aspecto juridico discute-se se ella será ou não legitima. Sob o aspecto financeiro estabelecem-se as condições a que deve attender se para que a conversão dê resultados satisfatorios.

Sob o ponto de vista juridico ainda ha a considerar dois aspectos relativamente á divida consolidada perpetua e relativamente á divida consolidada amortisavel.

Quanto á legitimidade da conversão da divida consolidada pèrpetua não pode haver duvida.

Neste caso dão-se duas operações: o reembolso do capital da divida anterior e a realisação de novo emprestimo. A primeira é legitima, porque os credores tem sempre direito a ser reembolsado. A segunda é legitima, porque o Estado pode contrahir os emprestimos que quiser e nas condições que melhor entender. Sendo estas duas operações, embora confundidas num só acto, que representam a conversão, verifica-se que, bem dirigido, tal acto é legitimo.

Quando a operação seja bem orientada, poucos serão os credores que exijam o reembolso. E tudo se redusirá a substituir titulos de juro mais elevado por outros de ^{menos} ~~mais~~ juro. Dá-se a novação a que se referem os artigos 802 e 803 do codigo civil.

— Relativamente á divida consolidada amortisavel, a questão reveste maior difficuldade que provem da conversão envolver proposta de reembolso. — O Estado poderá fazer o reembolso da

divida amortisavel antes de findo o prazo fixado para a amortisação?

E' preciso saber se o prazo é estabelecido a beneficio do Estado ou a beneficio dos prestamistas, porque neste caso o Estado não pode fazer a conversão, a não ser que os prestamistas renunciem. E' necessario attender ao artigo 740 do codigo civil que dispõe o seguinte: O prazo para o pagamento sempre se presume estipulado a favor do devedor, excepto se dos termos do contracto, ou das circumstancias que o acompanharem, se deprehender que a estipulação do prazo tambem foi feita a favor do crédor.

Ora na divida amortisavel o prazo não é sómente estabelecido em beneficio do Estado, é-o tambem em beneficio do crédor que procura por este meio obter uma collocação mais ou menos duradoura dos seus capitaes. Por conseguinte, sem o crédor renunciar ao prazo, o Estado não pode fazer a conversão. Tem-se dito contra isto que é necessario attender ao character publico do Estado que tem de proceder em harmonia com os interesses geraes. Dada a baixa do juro, a bem do publico, o Estado pode sempre converter, sendo necessario que haja uma clausula prohibitiva para que elle o não faça. ~~Isso~~^{isto} inutilisa o conceito do emprestimo como contracto,

A questão tem sido muito mais debatida relativamente á divida publica constituída por obriga-

ções amortisaveis por sorteio. E diz-se que neste caso o prazo não foi estabelecido em beneficio dos prestamistas que estão expostos a ser reembolsados do capital no primeiro sorteio. Por outro lado, sendo as obrigações collocadas em geral no mercado abaixo do par, os prestamistas tem interesse em que a conversão se realise no mais curto prazo. Este modo de ver tem sido regeitado, pois tem-se sustentado, e a nosso ver com razão, que os crédores procuram uma collocação de capitaes que não pode terminar senão pelos sorteios indicados no plano de amortisação. Ao risco do sorteio não pode juntar-se de modo nenhum o risco do reembolso antecipado. Em todo o caso, na pratica nem sempre se tem seguido os principios inflexiveis do direito. São exemplos disto o emprestimo de Morgan contrahido pela França em 1870, por occasião da guerra franco-prussiana e convertido em 1875 e a divida da cidade de Marselha.

Em todo o caso é conveniente para acabar com as duvidas, estabelecer as clausulas em que o Estado pode reembolsar o capital antes do prazo, isto é, converter.

53 — CONDIÇÕES FINANCEIRAS DA CONVERSÃO

Sob o ponto de vista financeiro costumam estudar-se as condições que, como atraz dissemos, se devem verificar para o bom resultado da conversão. Para conseguir tal fim é necessario attender aos credores e ao Estado.

— Quanto aos credores é necessario que a conversão seja *vantajosa*, isto é, que os fundos tenham uma cotação acima do par, de contrario os prestamistas preferem o reembolso. Alem disso o Estado deve offerecer aos prestamistas um juro um pouco mais elevado do que a taxa do juro que resulta da applicação dos capitaes nos titulos da divida publica conforme as cotações da bolsa. O Estado pode ainda usar das *conversões differidas*, isto é, pode dividir a operação, estabelecendo durante um certo periodo de annos o juro de 5%, depois de 4%, etc. Estas conversões differidas tem só um inconveniente que é muitas vezes não se realisar a baixa dos juros segundo as previsões feitas.

E' conveniente tambem que o Estado estabeleça na operação de conversão que não converterá novamente durante um certo numero de annos.

A segunda condição é que a operação deve

ser *clara* para que os prestamistas compreendam as vantagens da conversão. Deve servir-se da mesma espécie de títulos da dívida antiga, embora vencendo um juro menor.

Não deve exigir-se aos prestamistas entrega de capital para a aquisição de novos títulos de capital nominal mais elevado, porque este processo além de complicar a operação, impede que os que apenas possuem o seu capital em títulos, possam entrar nessa aquisição.

— Quanto ao Estado a conversão deve ser em primeiro lugar *vantajosa*. O Estado não deve deixar-se attrahir pela redução do juro que num momento pode obter, desde que essa redução se dê com o augmento do capital nominal. Seria sacrificar o futuro ao presente.

Em segundo lugar a conversão deve ser *rapida*, isto é, o Estado deve estabelecer praso para declarações e este praso deve ser curto para não dar lugar á intervenção dos especuladores, e o Estado poder aproveitar-se da hesitação d'alguns credores. Não deve offerecer aos prestamistas a conservação do *statu quo*, isto é, o reembolso ou a conservação do juro, pois que os prestamistas optariam por esta conservação.

Realizadas estas condições, o Estado não só pode, mas até deve fazer a conversão, porque os juros são pagos pelos impostos, que só são legi-

timos, quando necessarios. Desde que a taxa baixe, não é justo que se continue a exigir dos cidadãos a mesma contribuição que antes. No caso contrario o Estado sacrificaria os cidadãos aos prestamistas.

56 — TYPUS PRINCIPAES DE CONVERSÕES

Trez são os typos principaes de conversões :
— *conversões ao par, conversões abaixo do par e conversões com tornas.*

— *Conversões ao par.* A conversão ao par constitue o processo mais logico e mais simples. Consiste em offerecer ao credor o reembolso do capital nominal ou um novo titulo ao par, vencendo um juro menor.

-- *Couversões abaixo do par.* A conversão abaixo do par tem por fim obter a reduccão de juros, augmentando o capital nominal. Realisa-se, quando ha titulos com differente juro, sendo uns cotados acima e outros abaixo do par, por exemplo, de 5% a 108,0000 reis e de 3% a 73,0000 reis.

No primeiro caso o juro não é de 5%, é de 4,63% e no segundo caso não é de 3%, é de 4,10%. Em taes condições pode-se realizar a conversão ou criando um novo typo de 4,5%, ou

então reduzindo tudo a 3% e assim se poderia obter uma redução dos encargos. Ha porem o inconveniente de augmentar o capital nominal, sacrificando o presente ao futuro, pois que a cada titulo de 1000000 reis nominaes de 5% o Estado substitue um titulo de 1370000 reis de 3%.

Deste modo as conversões e amortisações a fazer seriam tão onerosas que o Estado muito difficilmente se resolveria a effectua-las. Com effeito ser-lhe hia preciso offerecer o reembolso de 1370000 reis por cada 1000000 reis que elle em verdade recebeu.

— *Conversões com tornas.* As conversões com tornas são operações em que o Estado desvia a conversão do seu fim habitual, não procurando com ellas diminuir os encargos, mas antes obter novos fundos. Assentam sobre a existencia de dois typos de emprestimo, por exemplo de 4,5% e de 3%, sendo cotado o primeiro a 750000 reis e o segundo a 950000 reis. O Estado dirige-se aos prestamistas e em vista dos titulos de 4,5% estarem mais proximos da conversão e representarem para elle maiores encargos, convida-os a converter esses titulos em titulos de 3% que teem ainda um largo campo de valorisação.

Supponhamos que um individuo tem 900000 reis de renda em titulos de 4,5% e que os quer transformar em titulos de 3%. E' preciso trocar

dois titulos de 4,50% por tres de 30%. Ora os titulos de 4,50% cotados a 950000 reis valem 1900000 reis e tres titulos de 30% cotados a 750000 reis valem 2250000 reis. Ha portanto uma differença de 350000 reis que o Estado reduz, trocando tres titulos de 30% por dois de 4,50% mediante a entrega de 250000 reis.

Assim o Estado vem a obter uma redução na divida publica, mas isto faz augmentar o capital nominal, sacrificando o futuro ao presente, pelo que estas conversões são inaceitaveis.

57 — CONSOLIDAÇÃO E CAPITALISAÇÃO

Confundem-se geralmente estes termos, mas elles na realidade são differentes.

— *A consolidação é a transformação de dividas a curto praso em dividas a longo praso ou em dividas perpetuas.*

E' legitima e muitas vezes apresenta-se como medida de prudencia financeira. — A divida fluctuante, quando attinge sommas elevadas, constitue, como atraz dissemos, um perigo para o Estado. Neste caso a consolidação não é só uma medida de prudencia é-o tambem de sinceridade financeira.

Para que ella seja legitima é necessario que se offereça aos credores o reembolso ou a transformação da divida a curto prazo em divida a longo prazo. Se assim não proceder o Estado, ha uma violação do contracto, porque os credores já não poderão receber o capital nos prazos estabelecidos.

— *A capitalisação consiste em pagar com titulos de divida consolidada juros de divida publica vencidos mas não pagos e fornecimentos ou serviços feitos ao Estado mas tambem não pagos.*

E' inaceitavel, porque se é feita de accordo com os crédores, elles exigem pelos serviços um pagamento mais elevado do que se estes fossem pagos em moeda. Se a capitalisação é feita sem o accordo dos credores, ha uma violação do contracto. O allivio que della assim realisada provem ao Estado, é passageiro. Dahi em deante os fornecedores fugirão de negociar com o Estado e este ver-se-ha obrigado a contractar com negociantes pouco escrupulosos.

Os Estados que a esta operação recorrem, são quasi sempre os de finanças arruinadas.

58 — ABUSOS DA DIVIDA PUBLICA: REPUDIO, REDUCÇÃO DE JUROS, BANCARROTA, CONCORDATA

A divida publica dos estados cresce prodigiosamente. Dahi os expedientes para elles se furta-rem ao pagamento dos encargos.

Entre estes expedientes notaremos como principaes os que nos servem de titulo.

— *O repudio* consiste em o Estado não reconhecer a legitimidade das dividas publicas contrahidas. Foi este expediente usado nos principios do seculo XIX pelos estados da União Americana que, tendo contrahido enormes emprestimos para empresas industriaes mal succedidas, se lembraram de fugir ao cumprimento dos seus serviços, allegando que elles não tinham sido contrahidos legalmente. Foi dos mais perniciosos resultados para os estados particulares da União que ainda não conseguiram melhorar completamente a sua situação e que ainda hoje são olhados com desconfiança.

— *A redução de juros* consiste em o Estado se recusar a pagar por inteiro os juros da divida publica.

Ha uma differença muito grande entre a conversão e a operação de que estamos fallando. Esta é feita por espoliação.

Para salvarem as apparencias os estados pagam em moeda depreciada, ou tributam muito onerosamente os titulos da divida publica.

— *A bancarrota consiste em o Estado suspender o pagamento dos encargos da divida publica.*

Diverge do *repudio*, porque reconhece a divida publica, mas allega que a não pode pagar. E' tão illegitima para o Estado como para os particulares.

— *Os estados modernos porem, quando impossibilitados de satisfazer os seus compromissos não se declaram em bancarrota, procuram realisar em accordo com os credores a reduccão dos encargos.*

E' isto que se chama a *concordata*. E' claro que os estados deviam cumprir exactamente os seus compromissos, mas quando procuram cumpri-los até ao fim e se veem obrigados a contrahir emprestimos a grande juro e assim se vão collocando em pessimas condições, é natural que haja da parte dos credores uma certa benevolencia.

Por outro lado ha um ponto alem do qual o Estado não pode augmentar os seus impostos.

A historia diz-nos que ha estados que de fracas condições financeiras passaram a uma vida desafogada em virtude das concordatas que tem só o inconveniente da fiscalisação financeira dos

crédores sobre o Estado mais tarde se converter em fiscalisação politica. Assim succedeu na Tunisia e no Egypto.

59 — DEMOCRATISAÇÃO DA DIVIDA PUBLICA

Depois de nos termos occupado do aspecto economico, juridico e financeiro da divida publica, devemos tambem estuda-la sob o aspecto social.

Debaixo deste ponto de vista apresenta-se-nos a questão da *democratisação da divida publica* que *consiste em tornar os titulos da divida publica accessiveis a todas as classes sociaes*. Para isso torna-se necessario que nos serviços da divida publica se realizem duas condições: *1.ª é preciso que se estabeleçam titulos de pequeno valor, 2.ª deve facilitar-se a adquisição e alienação dos titulos da divida publica fóra dos grandes centros urbanos*.

Na França, na Belgica e na Suissa foram encarregadas as caixas economicas postaes da realisação dos serviços da divida publica.

Realizadas estas condições, todas as classes podem tomar parte na divida publica que na França se encontra tão democratizada como o solo.

São as seguintes as vantagens da democratização da dívida publica.

— *Ataca o feudalismo financeiro*, muito proprio da nossa sociedade onde os valores mobiliarios são monopolio dos ricos.

— *Estimula a economia*, porque as pequenas economias encontram facil collocação nos titulos da dívida publica, e essa collocação traz grande incremento á economia geral, desenvolve os capitães e com estes as industrias e o commercio.

Não se julgue porem que a democratização da dívida publica tem tido o applauso de todos os financeiros. Ha quem a combata, dizendo que ella facilita abusos por parte do Estado, porque se deve estimular a economia de previdencia, mas não por um meio tão perigoso como este.

E' necessario que nos entendamos. Ninguem sustenta que se faça a democratização para desenvolver a economia. O que se affirma é que realisada a democratização, a economia geral se resentirá beneficemente dos seus resultados.

Por outro lado não é sempre verdade que as pequenas economias possam facilmente encontrar collocação segura. A melhor é geralmente nos valores mobiliarios do Estado.

— Mas não terá a democratização o perigo de peorar a condição operaria?

Neymarck na sua obra « *A Economia franceza e os valores mobiliarios* », depois de investigações profundas, recorrendo a dados estatísticos, chega a concluir que a democratização da divida publica, longe de prejudicar, tem concorrido em França para a melhoria de situação dos operarios, permittindo-lhes melhor remuneração do trabalho.

60 — DESENVOLVIMENTO DA DIVIDA PUBLICA NOS PRINCIPAES ESTADOS MODERNOS

Até aqui estabelecemos os criterios juridicos, economicos, financeiros e sociaes a seguir para a constituição da divida publica. Agora cumpre-nos estudar como taes criterios tem sido applicados, isto é, o desenvolvimento da divida publica.

E' absolutamente impossivel fazer este estudo em todos os estados. E' interessante que o primeiro passo que um Estado dá na civilização é assinalado pela realização d'um emprestimo. Foi o que se deu com a China, Japão, Marrocos, etc.

A divida publica europeia éra em 1910 de 29.7600 milhões de contos.

— Só a divida publica da França orçava por 5.7657 milhões de contos. Um dos grandes fac-

tores do augmento da divida neste paiz foi a serie constante de guerras em que se envolveu. Ainda assim a sua cifra actual representa o resultado de constantes conversões. Tem um só typo de consolidado — $3\frac{1}{2}\%$. E' grande o seu fraccionamento pelas differentes classes sociaes.

Adoptou a principio para a amortisação o systema de Price, depois o das annuidades, mas, provado o absurdo d'este systema, acabou a França por seguir o systema dos saldos orçamentaes.

— A divida publica da Inglaterra segundo a estatistica de 1910 é de 37130 milhões de contos approximadamente. Tem tido differentes alternativas conforme as aventuras coloniaes e militares. Seguiu para a amortisação a principio o systema de Price, mas convencendo-se do seu insuccesso, adopta desde 1829 o systema dos saldos orçamentaes com um character especial de *nova amortisação*, que é a feita com o saldo do credito de 25 milhões de libras destinado ao pagamento dos encargos da divida publica. Ha consolidado de dois typos.

— Na Allemanha é preciso distinguir a divida publica do imperio que em 1872 era quasi nulla e em 1910 era de 17239 milhões de contos, da dos estados particulares que é avultada.

A Allemanha tem abusado da divida publica. A amortisação é obrigatoria todos os annos na

rasão de 3,5%, da totalidade da divida publica d'esse anno.

— Na Italia a divida publica era em 1910 de 17352 milhões de contos. Actualmente a sua divida é relativamente pequena, porque este paiz tem-se orientado por sabios criterios financeiros.

— Na Belgica era a divida em 1910 de 644 mil contos. Tem-se preocupado muito com a sua amortisação. Segue o systema de Price, porque a sua divida tem sido quasi só contrahida para melhoramentos e obras publicas. A amortisação é suspensa, quando os titulos se collocam acima do par. Neste caso o rendimento é applicado a obras publicas, constituindo o que os auctores chamam *amortisação indirecta*.

— Os Estados Unidos em 1910 tinham uma divida de 968 mil contos, tendo o seu maximo por occasião da guerra da separação, augmentando tambem depois da guerra hespano-americana. O que surprehende no estudo da historia financeira deste paiz, é a facilidade com que se tem amortisado a divida publica.

Essa facilidade provem de não haver contrahido emprestimos abaixo do par e da existencia de receitas avultadas provenientes da grande somma de direitos aduaneiros.

Seguiu se a principio o systema de Price e succedeu-lhe o dos saldos orçamentaes.

— Concluimos pois, que todos os estados teem divida publica avultada, que todos se teem preocupado mais ou menos com a sua amortisação e que, relativamente á amortisação, o systema mais adoptado é o dos saldos orçamentaes.

Alguns escriptores teem procurado explicar a diversidade das sommas attingidas pela divida publica nos diversos estados pelos caracteres das racas. Dudley-Baxter classifica os estados em tres grupos: 1.º *estados germanicos* (Inglaterra, Allemanha, Hollanda, Belgica, etc), 2.º *estados latinos* (Portugal, Hespanha, França, Italia e republicas da America do Sul) e 3.º *povos que não teem affinidades ethnicas, mas que teem analogias* ^{polit.} (Russia, Austria, Turquia e paizes balkanicos). No primeiro caso, trata-se de povos laboriosos e previdentes, cujos governos se distinguem pela administração honesta; são os que teem menor divida.

Os povos do 2.º grupo são sobrios, mas os governos são dissipadores; são os que teem divida mais avultada. Os povos do 3.º grupo estão ainda sob o dominio de governos absolutos e por isso mais ou menos irresponsaveis.

Esta doutrina tem algum fundo de verdade, mas não se deve cahir no exagero de julgar que os povos germanicos nunca abusaram da divida publica. A historia mostra-nos que nos povos germanicos encontramos todos os abusos dos pro-

cessos financeiros, taes como o papel moeda, o systema do Dr. Price, empréstimos abaixo do par, etc.

61 — HISTORIA DAS CONVERSÕES NOS DIFFERENTES PAIZES

Para bem se comprehender a diversidade da divida publica nos differentes paizes, é necessario conhecer a historia das suas conversões.

— O paiz que tem aproveitado mais habilmente as conversões é a Inglaterra que nunca sacrificou os contribuintes aos credores. No seculo XVIII effectuou conversões em 1715, 1719 e 1740. A economia que dellas resultou, foi de 57700 contos approximadamente.

No seculo XIX realizou conversões em 1822, 1826, 1830, 1834, 1844, 1854, 1884 e 1888. A economia proveniente dellas foi de 167740 milhões de contos. Só a conversão de 1888 trouxe uma redução de 67300 contos. A Inglaterra usa neste anno das *conversões differidas*. Assim de 1889 até 1903 substituiu os titulos de 3%, por titulos de $2\frac{3}{4}$ %, sendo estes a partir de 1903 substituidos por titulos de 2, 5%, até 1923, data antes da qual o Estado não pode fazer uma nova conversão.

A Inglaterra tem feito as conversões pelos melhores processos. Não recorreu nunca ás conversões abaixo do par. Estabeleceu sempre que os credores que quizessem o reembolso, fariam as suas declarações e em curto prazo. Determinou que o parlamento faria o reembolso do capital aos que não quizessem entrar na conversão, quando muito bem entendesse. Deste modo todos os credores, na expectativa do reembolso feito num futuro muito remoto, se approximaram para a conversão.

— A França principiou mais tarde a recorrer ás conversões e muitas vezes sacrificou os contribuintes aos crédores. A primeira, em 1825, realisou-se em condições desgraçadas, porque estabelecia a manutenção do *statu quo* que muitos preferiram.

Depois a França orientou-se melhor nas conversões de 1852, 1862, 1883, 1887, 1894 e 1902. De todas estas conversões resultou uma economia de 287260 milhões de contos. Algumas destas conversões foram defeituosas. A conversão de 1862, feita por Sould para obter para o thesouro um capital de 162 milhões de francos, contrahiu o encargo de mais de 1 billião de francos.

— A Belgica resolveu uma grande difficuldade na conversão da divida amortisavel relativamente aos premios de sorteio. Os credores não deveriam

ser privados desses premios. Para que assim succeda, faz-se num só dia o sorteio dos titulos em harmonia com o plano de amortisação e os sorteados recebem um titulo que não vence juro; com que depois, no respectivo praso, receberão o premio que lhes coube

62 — METHODOS PARA CALCULAR O ONUS DA DIVIDA DE UM ESTADO

— Ficaria incompleto o nosso estudo, se tendo tratado da divida publica dos differentes estados, não apresentassemos nm methodo de calcular os *onus* que a divida representa. Para que tal se não dê, começaremos por apresentar o primeiro methodo que para tal fim appareceu. Consiste elle *em calcular o onus, attendendo ao capital nominal de que o Estado se tornou devedor*. E' simples, mas defeituoso tal methodo. Com o mesmo capital a divida pode traduzir-se por encargos differentes conforme o juro.

— Para evitar os inconvenientes deste appareceu um novo methodo que consiste *em determinar o onus da divida por meio da somma dos juros que o Estado tem de pagar annualmente*.

Não é completo este systema, pois não nos mostra a facilidade que o Estado terá em extinguir a divida no futuro.

— Existe ainda outro methodo que appareceu para remediar os inconvenientes dos anteriores. Consiste *em calcular o onus da divida publica determinando o encargo que pertence a cada cidadão no pagamento dos juros (capitação de juros).*

Se, por exemplo, dividindo a somma dos juros pelos cidadãos, verificarmos que a cada um cabe uma pequena quantia, podemos concluir que o Estado com facilidade poderá satisfazer os seus encargos. Outro tanto se não pode dizer, se a quota de cada cidadão ascender a grande importancia.

Este methodo é tambem incompleto. A facilidade da satisfação dos encargos varia com a riqueza nacional.

— Seria portanto melhor methodo o que *estabelecesse proporção entre os encargos da divida publica e as fontes de riqueza de um paiz.* As transformações economicas dependem de grande numero de circumstancias que fazem com que a facilidade de satisfação dos encargos varie de epoca para epoca. Mas aqui surge uma grave difficuldade que é o calculo das riquezas nacionaes. Chegamos relativamente á sua avaliação por emquanto só a conjecturas que não satisfazem.

— Muitos tem procurado por isso um outro me-

thodo que consiste *em estabelecer proporção entre o orçamento e a somma total dos juros a pagar.*

Em harmonia com esta orientação entende Leroy-Beaulieu que, quando num estado os encargos da divida publica ascendam a 35% do orçamento, não devemos inquietar-nos. Se porem a cifra dos encargos sobe até 45%, a situação financeira aggrava-se e torna-se bastante inquietadora. Se chega a 55%, o menor embaraço financeiro precipitará o estado em bancarrota.

Alem d'isso é preciso attender, se a divida é interna ou externa, porque quando os juros são pagos no estrangeiro, é necessario ainda notar as despesas de transporte que podem ser importantissimas por causa do cambio.



CAPITULO IV

DIVIDA PUBLICA PORTUGUEZA

63 — TENÇAS

A graciosa lenda de muitos milhões de cruzados accumulados no nosso erario fez-nos suppôr no passado uma vida desafogada de abastança e de prosperidade financeira e levou-nos a crêr que a divida publica portugueza era obra recente. Tal crença é falsa.

Estudos mais completos mostram que as nossas finanças foram quasi sempre más e por isso não podiam tardar os expedientes da divida publica:

A divida publica principiou em Portugal, como nos outros reinos da península iberica, pelas *tenças* que desde antiquissimos tempos eram consignadas e impostas nas rendas da corôa em favor de

determinadas pessoas, comunidades e congregações.

Tenças eram prestações annuaes em dinheiro ou em generos agricolas impostas pelo soberano em certas rendas da coroa.

Umas vezes eram concedidas por simples mercê regia a titulo honorifico (*tenças graciosas*), outras vezes eram constituídas por virtude de contractos onerosos que estabeleciam direitos e obrigações entre a corôa e os tencionarios (*tenças obrigatorias*). As *tenças graciosas* apparecem nos diplomas como *graças por tenças*. As *tenças obrigatorias*, como davam direito a juro que se transmittia, chamavam-se *tenças de juro*, *juros reaes*, ou simplesmente *juros*.

O alvará de 31 de outubro de 1602 já não menciona senão *tenças e juros*.

Nos primeiros tempos as *tenças* eram unicamente concedidas pelos monarchas como remuneração de serviços prestados na guerra, segundo o attestam os documentos do seculo XIV. Mais tarde concediam-se *tenças* com differentes applicações e por outros motivos, e até por mera liberalidade do rei, sendo por isso necessario dar-lhes diversas denominações conforme os motivos que as determinavam, ou os fins a que eram destinadas. As principaes estão comprehendidas nas seguintes classes:

1.º *Simple tenças* eram todas as mercês de renda vitalicia e por tempo indeterminado, concedidas pelos soberanos em remuneração ou reconhecimento de serviços prestados á corôa.

2.º *Obras pias* eram as pensões que se davam a pessoas pobres, homens benemeritos e aos orphãos e viúvas dos que tinham bem servido a patria ou morrido em batalha.

3.º *Tenças de Ceuta e Masagão* instituidas para pagar indemnisações, remunerar serviços e estabelecer moradias ás familias portuguezas que foram obrigadas a abandonar as nossas praças em Marrocos.

4.º *Ordinarias* destinadas á fundação de conventos e concedidas tambem a casas religiosas e confrarias com applicação a missas, suffragios, cumprimento de votos, etc.

5.º *Esmolas* eram subsidios concedidos a mosteiros pobres para sua sustentação e despesas do culto. Tambem ás vezes se dava esta designação aos auxilios com que se ajudava a construcção de conventos e casas religiosas.

As tenças produziam verdadeiras obrigações de divida, como expressamente declara o alvará de 12 de fevereiro de 1688, e mais positivamente tinha sido antes determinado pelo alvará de 31 de outubro de 1652. Effectivamente o regi-

men liberal assim o entendeu, reduzindo as tenças a titulos da divida publica.

Alguns escriptores combatem esta transformação, não considerando as tenças como titulos da divida publica, visto que ellas são provenientes de doações, e não de contractos onerosos ou de operações de credito. Mas a verdade é que a doação estabelece sempre direitos e obrigações entre o doador e o donatario, ainda mesmo que ella seja meramente beneficiaria, o que nem sempre succedia na concessão das tenças.

64 — JURDS REAES

Depois de havermos feito o estudo das tenças cumpre-nos fallar dos *juros reaes* que eram *penções annuaes, perpetuas ou vitalicias, mas sempre remiveis pelo pacto de retro aberto, impostas nos rendimentos da corôa por virtude de contracto oneroso, ou em pagamento de divida legalmente contrahida.*

A palavra *juro* no sentido de ganho só começou a usar se depois do primeiro quartel do seculo XVIII, quando se fixou a taxa de juro. Anteriormente as leis canonicas e as leis civis prohibiam o emprestimo a juros. Era um peccado empres-

tar dinheiro com interesse, embora não o fosse vender juros e censos.

Não é porem por esta causa que se explica a venda de juros. As leis canonicas nunca prohibiram os monarchas de contrahir empréstimos muitas vezes com bastantes interesses, nem de contrahir dividas de dinheiro tomado a cambio ou dividas correntes.

Os juros tinham origens diversas e segundo ellas havia varias classes de juros :

1 — *Juros constituídos em pagamento de propriedades compradas para a corôa.* Encontra-se já exemplo desta especie de juros na 1.^a dynastia, no tempo de D. Fernando.

2 — *Juros constituídos por virtude de concordia e composições ou para compensações a que a corôa se obrigava.* D. Sancho II e mais tarde D. João I realizaram diversas concordias com o cabido do Porto a quem pertenciam os direitos da cidade. D. Manuel deu a Vasco da Gama o senhorio da villa de Sines que pertencia ao mestrado de S. Thiago. Em compensação concedeu lhe um juro de 400:000 reis assentado na casa da Mina.

3 — *Juros constituídos em pagamento de casamentos e dotes.*

A principio era costume na côrte dar aos fi-

dalgos e damas, quando se casavam, uma certa somma em dinheiro.

Como taes casamentos viessem a importar grandes encargos para a corôa, mais tarde appareceu o uso de estabelecer em pagamento as tenças correspondentes a 5% da somma que se deveria pagar pelo casamento.

4 — *Juros constituídos pelo resgate de propriedades e direitos da corôa*

D. Manuel comprou a D. Beatriz, filha do condestavel, por 200:000 reis de juro e *herdade para todo o sempre*, a villa de Collares com sua jurisdicção civil e crime e com todas as suas rendas e direitos.

5 — *Juros constituídos para pagamento de dividas da corôa*. Grande parte destes juros provinham do que hoje chamamos consolidações e capitalisações.

6 — *Juros constituídos por venda para acudir ás urgencias do Estado*.

Estes juros com os anteriores representavam propriamente os empréstimos publicos.

— A venda de juros reaes como operação financeira começa com D. Manuel. Não se encontram vestigios que provem a sua existencia anterior. A consulta mesmo que este rei fez a *personas de sciencia e consciencia* sobre os resultados da venda de juros é uma prova de que tal con

o acto não tinha precedente. Nos reinados seguintes o aggravamento da situação financeira continuou e novos expedientes surgiram, como a conversão da antiga divida em outra de menor encargo, a capitalisação de juros e o emprego forçado nos juros reaes. Taes expedientes não lograram melhorar a situação financeira que durante o dominio dos Philippes attingiu o estado de absoluta fallencia. Então venderam-se juros por todo o preço, reduziram-se, sugeriram-se a a rateio, suspendeu-se o pagamento delles e lançou-se mão finalmente dos juros por venda nova com muitos privilegios que prejudicaram os credores anteriores.

Depois da restauração de 1640, apesar dos impostos lançados pela corôa para a sustentação das guerras, continuou a fazer-se a venda de juros e os monarchas serviram-se de todos os expedientes que lá fóra haviam sido descobertos. D. Pedro II quiz ensaiar entre nós o systema das tontinas e realizou pela primeira vez no paiz uma emissão de papel moeda. Não obstante todos estes recursos, as despesas publicas nunca eram pagas com regularidade. No reinado de D. José, o Marquez de Pombal empregou grandes esforços para a reconstituição do thesouro. O mesmo se deu no reinado de D. Maria I até 1796. Appareceu então o primeiro emprestimo com apolices.

A venda de juros foi pois durante 3 seculos a principal operação a que se recorreu para remediar as urgencias do thesouro.

— Os juros a principio eram todos vendidos a remir. ^{a constituyam uma renda perpetua} Houve porem no reinado de D. João III ^{to} venda de juros por uma e duas vidas, venda que se repetiu sem grande resultado na dominação hespanhola.

—O preço dos juros variava. D. Manuel vendeu juros a 14, 20 e 21 por milhar.

Por alvará de 13 de dezembro de 1614 o preço dos juros a remir fixou-se em 20 por milhar e em 10 e 12 por milhar os de uma e duas vidas que posteriormente se venderam mais baratos.

65 — PADRÕES REAES

—O titulo ou instrumento de venda de juros chamava-se *padrão real* e era uma carta regia em que a principio não apparecia bem clara a ideia de contracto entre a coroa e o credor.

Mais tarde, apesar de não perderem o caracter de diploma regio, vieram a constituir o documento de um verdadeiro contracto de compra e venda em harmonia com as formalidades do notariado antigo. Não havia formulario geral para

os padrões. Em cada operação, visto que era preciso explicar as causas de venda, apparecia um modelo. A exposição dos motivos de venda era feita no relatório do padrão ou no alvará que decretava a venda e transcripta textualmente nos padrões.

— O assentamento delles não tinha o caracter nem os effeitos do actual assentamento das inscrições. Era feito nas rendas que ficavam consignadas ao pagamento dos juros. Hoje o assentamento é o registo authenticico da propriedade que serve para a reclamar no caso de perda. Esse registo existia na chancelaria do reino por onde transitavam os padrões e era um titulo que permittia ao credor obter o padrão. Inutilisava-se no momento da entrega do padrão.

— A transmissão dos padrões de juro real não se fazia como agora. Os juros reaes eram considerados bens de raiz (Ordenações, livro 3.º, titulo 47). Não podiam ser vendidos senão por meio de escriptura publica. O comprador adquiria um novo padrão na occasião da venda.

No caso de successão fazia-se a transmissão em face da sentença do juiz das justificações e a cada herdeiro passava-se um padrão pela parte dos juros que lhe coubesse.

A divida nesta epocha era representada em titulos nominativos. Só muito mais tarde as necessidades financeiras trouxeram os titulos ao portador.

Os padrões subsistiram até 1837. Nesse anno foram convertidos em titulos de 4% que duraram até 1875.

66 — APOLICES

Como atraz dissemos, foi desde 1500, no tempo de D. Manuel, até 1796 que se recorreu á venda de juros como meio de remediar as necessidades financeiras.

— Por alvará de 29 de outubro de 1796 decretou-se um empréstimo de 10 milhões de cruzados (470000 contos) ao juro de 5%, com a annuidade de 1% durante 15 annos a favor dos prestamistas que entrassem com dinheiro e não com outros titulos. Os que entrassem com capital superior a 40 contos eram, alem disso, agraciados. Os titulos deste empréstimo chamaram-se *apolices* e tinham o character especial de poderem transferirse por simples endosso. Dizia o referido alvará que ellas circulariam como letras de cambio.

O alvará de 13 de abril de 1797 veio completar o antecedente, elevando o empréstimo de 10 a 12 milhões de cruzados (478000 contos) e o juro de 5% a 6% e creou a chamada administração

das rendas e juros deste empréstimo, que constitue a origem da junta do credito publico.

O alvará de 13 de julho do mesmo anno ainda modificou este ultimo empréstimo estabelecendo para pequenos pagamentos as *pequenas apolices* que podiam baixar a 3 cruzados (17200 reis) e eram *ao portador*. Constituiam moeda de lei e incorria em penalidades quem se recusasse a recebe-las ou quem as falsificasse.

Abusou-se muito da emissão das apolices neste empréstimo.

Dos 4 800 contos só 1.200 deviam ser emittidos em *pequenas apolices*, ficando 3.600 contos para *grandes apolices*.

Appareceu porem no mercado um numero muito maior de titulos e encontraram-se muitos falsificados.

— Apesar das providencias d'este empréstimo, as difficuldades do thesourço continuaram. O alvará de 18 de junho de 1799 lembrou um modo interessante de obter recursos sem encargos para o Estado nem para os contribuintes. Esse expediente foi uma loteria de 2 milhões de cruzados com 20 mil bilhetes de 40.000 reis, premios rusticos e uma pensão vitalicia de 1.200 reis annuaes para os bilhetes não premiados, etc.

— Mas tal providencia nada melhorára. Por isso em 7 de março de 1801 contrahiou-se novo em-

prestimo de 12 milhões de cruzados tambem em apolices, permittindo-se aos subscriptores que entrassem com metade em titulos e metade em moeda.

—Apesar de todos os expedientes o abalo do thesouro mantinha se. Por alvará de 26 de março de 1803 auctorisou-se a emissão de *bilhetes de circulação e credito* de 120.000, a juro de 5%, com duração de 18 mezes, sendo a sua quantidade fixada todos os annos por decreto real. Nelles vão filiar a sua origem os actuaes bilhetes do thesouro.

—A situação financeira aggravou-se depois com a invasão franceza e com os acontecimentos que precederam a victoria liberal. Liberaes e miguelistas recorreram a emprestimos por conta do triumpho.

—D. Miguel em 6 de maio de 1828 contrahiu em apolices um emprestimo de 1.010.500.000 reis, considerado depois illegitimo por D. Pedro IV e mais tarde, em vista dos protestos dos portadores dos titulos desse emprestimo, incorporado nos fundos de 3%, de que nos occuparemos a seguir.

67 — INSCRIÇÕES

Com o triumpho do regimen liberal pensou-se logo em transformar a nossa divida em titulos de menor juro. Para isso appareceu a conversão com a faculdade de reembolso. Mas, como faltassem capitaes para o effectuar, concluiu-se a conversão violentamente.

Por decreto de 23 de abril de 1835 procurou-se converter as apolices de 6% em inscrições de 4% (*papel grosso*). Foi nesta epoca que as inscrições appareceram, conservando até hoje a mesma denominação.

Appareceram depois as inscrições de *papel fino* que não tiveram o mesmo acolhimento.

--A denominação *inscrições* não veio do simples prurido de innovação. Antes do decreto de 23 de abril havia o alvará de 14 do mesmo mez e anno que estabelecia que era da maior utilidade a existencia de um livro em que estivesse *inscripta* toda a divida publica e que todo o serviço desta passava para a junta do credito publico.

E' certo porem que nem sempre os legisladores ficaram fieis a estas disposições, resultando d'ahi o cahos das nossas finanças. Atravez de mil embarços, o Estado chegou até 1852 em que se

realizou a grande conversão ordenada por decreto de 18 de dezembro desse anno.

Todos os titulos da nossa divida foram convertidos em inscrições de 3% que é ainda o juro actual, referido ao capital nominal.

Apoz este diploma outros vieram, sendo no entanto impossivel acompanhar as transformações successivas da nossa situação financeira.

O decreto de 9 de agosto 1866 criou os *certificados da divida publica* e estabeleceu que as pessoas que os desejassem, os podiam reclamar na junta do credito publico.

— Data de 1852 o grande desenvolvimento da nossa divida publica. As necessidades do progresso social obrigaram-nos a contrahir grandes emprestimos.

— Já noutro logar fizemos referencia ao emprestimo de 1888 para a construcção de estradas e caminhos de ferro. Tal emprestimo foi de obrigações de 227500 reis a 4%, com o primeiro premio de 47500:000 reis.

— Em 1889 fez-se uma nova emissão de obrigações de 4,5% para os melhoramentos dos portos de Ponta Delgada e Horta.

— Em 1890 houve uma outra emissão de obrigações a 4%.

— Em 1905 contrahiu-se um novo emprestimo a que já nos referimos tambem, destinado a obras

coloniaes, ao melhoramento do porto de Lourenço Marques e á construcção do caminho de ferro da Swazilandia (*emprestimo das sopeirinhas*) com obrigações de 100.000 reis a 3%, sendo o primeiro premio de 5 contos.

—Depois contrahiui-se novo emprestimo destinado á construcção de caminhos de ferro e melhoramentos dos já existentes. Apareceram no mercado obrigações de 90.000 reis a 4% e de 80.000 reis a 5%.

68 — DIVIDA EXTERNA

Para completarmos o estudo da divida publica portugueza, depois de nos termos referido á divida interna, necessario se torna tratarmos da nossa divida externa.

A divida externa portugueza vem de longe. A sua primeira forma foi de dinheiro tomado a cambio; eram emprestimos externos contrahidos com pesada usura. Em 1534 era de 160 contos e em 1544 elevou se a 880 contos, devendo-se desta somma 1:964:000 cruzados a Flandres e Castella. Dizem os documentos do tempo que o cambio era tão elevado que dobrava em 4 annos.

O dinheiro tomado a cambio apparece com

D. João III por não haver quem comprasse os juros reaes.

A divida externa com o caracter que hoje tem appareceu entre nós no começo do seculo XIX.

—O primeiro emprestimo de 600:000 libras foi contrahido na Inglaterra em 1809. Desta somma, 450:000 libras foram cedidas como indemnisação aos proprietarios de navios negreiros apresados.

— Seguiu se o emprestimo de 1:500:000 libras, auctorisado por decreto de 25 de setembro de 1823, que ficou a cargo do Brasil como indemnisação das propriedades que D. João VI lá deixou.

— Nas luctas liberaes, de 1831 a 1835, elevou-se a 11:600:000 libras a divida externa, crescendo mais tarde o emprestimo de 1836 de 500:000 libras na casa Goldsmith.

A situação era de tal modo embaraçosa que o decreto de 14 de outubro de 1835, declarando que não era possivel satisfazer os juros que se venciam no dia 31 de dezembro de 1837 e 1 de janeiro de 1838, determinou que se não pagassem esses juros e se passassem aos crédores titulos da divida (*debentures*).

Como não melhorasse a situação, o decreto de 7 de maio de 1838 suspendeu definitivamente os pagamentos de juros e amortisações externas.

— Assim se continuou, até que os protestos dos credores e as imposições dos paizes estrangeiros, sobretudo da Inglaterra, obrigaram o governo portuguez a realisar a conversão de 2 de novembro de 1840 que estabelecia o juro de 5% para toda a divida externa e tinha em vista obter os juros atrazados e fazer face aos juros correntes.

Formou-se uma escala ascendente de juro que começou por 2,5% em 1844 e foi até 6% em 1851, juro que se devia manter até que se pagasse toda a divida. Estabeleceu-se uma hypotheca sobre todos os rendimentos do Estado.

A conversão era facultativa. Muitos crédores não a acceitaram.

— As difficuldades continuaram. Sobre os juros da divida externa chegaram a pesar duas decenas.

— Fontes Pereira de Mello operou a conversão de 18 de fevereiro de 1852 que unificou toda a divida em titulos de 3%, e teve em vista uma reduccão de $\frac{2}{3}$ em toda a nossa divida.

Esta conversão foi obrigatoria e estabeleceu-se que a partir de 1853 os credores que não tivessem acceitado a conversão, receberiam sómente 3% sem nenhuma outra compensação.

Os titulos da divida externa eram *inscripções de coupons*, tambem chamados *bonds* em virtude

da influencia inglêsa, onde os titulos da div. ta consolidada tem este nome.

Mas como em harmonia com este decreto de 1852 se reduzia a nossa divida, os crédores não ficaram satisfeitos e impediram que os nossos fundos fossem cotados na bolsa de Londres (*Stock-exchange*), o que nos trouxe grandes prejuizos financeiros. A questão resolveu-se e os nossos fundos tornaram a ter cotação na bolsa de Londres, entrando nós numa phase prospera de que muito abusamos, contrahindo novos empréstimos em 1873, 1888, 1889 e 1890 que entraram na conversão de 1902.

Durante 40 annos pudemos satisfazer os compromissos da nossa divida. Mas surprehendidos pela crise de 1891, novos embaraços financeiros surgiram, inhibindo-nos de continuar a cumprir os nossos contractos.

Por decreto de 16 de fevereiro de 1892 elevou-se o imposto sobre os juros da divida ~~externa~~ a 30%. A seguir por decreto de 13 de junho do mesmo anno foi reduzido a um terço o juro da divida externa.

Taes medidas não agradaram aos crédores. hostilizarão quanto possivel o nosso credito. Para melhorar a situação foi preciso chegar a um accordo com os credores. Tal accordo realisou-se, sendo a nossa divida transformada em titulos de 3%

cou assim toda a divida externa unificada. Os titulos por que ella é representada são *inscripções de coupons*. E' amortisavel em 99 annos (decreto de 14 de maio de 1902).

69 — ESTADO ACTUAL DA NOSSA DIVIDA PUBLICA

Feito o estudo historico, estamos habilitados a conhecer o estado da divida publica actual, convido antes de entrar na analyse de cada um dos seus elementos, que se faça um estudo geral d'ella.

Em 1911 a totalidade nominal da nossa divida era de 819:823:026:210 reis.

Nesta cifra entra a divida externa, interna, consolidada, amortisavel e fluctuante, como adeante veremos.

— Na seguinte estatistica das capitações publicada em 1911 o nosso paiz figura em segundo lugar:

Capitações da divida publica

França	796 frs.	Noruega	496 frs.
Portugal.	634 »	Russia.	484 »
Hespanha	495 »	Japão	453 »
Belgica	480 »	Brazil.	452 »
Inglaterra.	415 »	Dinamarca	448 »
Hollanda	383 »	Turquia.	412 »
Italia	382 »	Allemanha	091 »
Austria.	347 »	Estados-Unidos.	046 »
Argentina.	283 »	Suissa	042 »
Grecia	269 »		

Estas capitações não teem valor estatístico grande, porque para as conseguir não houve homogeneidade nos dados. Evidentemente que se a França quizesse amortisar a sua divida que é quasi só interna, podê-lo-hia fazer com maior facilidade do que Portugal, cuja divida é quasi só externa.

Por outro lado, se podemos reduzir a divida publica a capitações, devemos fazer o mesmo quanto á riqueza publica. Portugal que tem menor capitação de divida que a França, não teria uma capitação de riqueza que se approximasse sequer da da grande republica.

D'aqui não podemos pois tirar conclusões rigorosas, porque é necessario attender á colocação dos titulos, aos typos de divida e ainda a muitas outras circumstancias. Não podemos comparar

divida amortisavel e divida perpetua, divida de juro de 3% e divida de juro de 5%, etc.

Mas, nas suas linhas geraes, o quadro que apresentamos, permite-nos algumas considerações. Abre-o uma republica burgueza, fecha-o uma republica fundamente democratica.

Se fizéssemos a capitação da riqueza, teriamos a Suissa num dos primeiros logares, o que prova a prosperidade d'este paiz, a pureza dos seus costumes e a grandeza e democracia das suas instituições.

— A nossa divida tem augmentado prodigiosamente.

<u>Em 1855</u> era	(capital nominal)	68.660 contos
» 1880 »	»	454.762 »

Em 1914 segundo o relatorio da Junta do Credito Publico ultimamente apresentado a nossa divida (capital nominal, éra:

Divida consolid e amort. interna	581.012.301.888 reis
» amort. externa	153.490.231.323 reis
» fluct int. e ext. (refer.ª a 30-11-11).	83.320.492.999 reis
Total (capital nominal)	819.823.026.210 reis

— Isto mostra um recurso desordenado ao credito. O augmento da nossa divida só tem igual na França, havendo a notar que esta teve uma enorme crise por causa da indemnisação de guerra que foi obrigada a pagar (1870-1871). Tem-se

procurado justificar o augmento da nossa com as despesas do progresso social. Pode entanto calcular em 50^o/_o o capital real da publica que o Estado recebeu. Pode dizer justiça e verdade que uma grande parte da divida foi applicada na dissipação. August chini calculava que uma centena de mil foi applicada em coisas improductivas, por estamos persuadidos que essa somma de aplicação improductiva foi muito maior ainda. G parte dos melhoramentos do nosso pais de a companhias particulares.

70 — ELEMENTOS DA DIVIDA PUBLICA PORTUGUEZA:

a) *Consolidado*

Feito o estudo sobre a cifra geral da publica, cumpre-nos analysar dum modo cada um dos seus elementos constitutivos.

Começaremos pelo *consolidado* que é mente interno, pois que o externo foi convertido em amortisavel pelo decreto de 14 de maio 1902 posto em execução em 9 de agosto do mo anno.

Todo o *consolidado* é de 3% (decreto d de fevereiro de 1852).

O capital nominal do *consolidado* é de 4.326.476.888 reis. Tem augmentado desde 54. Assim :

Em 1854	era de	51.010	contos
» 1864	»	183.460	»
» 1874	»	388.740	»
» 1884	»	431.000	»
» 1894	»	534.360	»
» 1904	»	514.364	»
» 1908	»	509.898	»
» 1911	»	544.326	»
» 1912	»	565	»

Esta ultima cifra está distribuida do seguinte modo:

Inscrições de assentamento

(*títulos nominativos*) 206:793:300:000 reis.

Inscrições de coupons

(*títulos ao portador*). 107:372:000:000 reis

Certificados (*títulos nominativos que se passam por inscrições que ficam depositadas na Junta do Credito Publico*) 229:463.607:440 reis

Certificados de divida differida. 18:095:199 reis

Cautellas por minimos (*títulos correspondentes a fracções do valor das inscrições*). 6:174:249 reis

O Relatorio da Junta do Credito Publico de 1900 faz referencia a *títulos mixtos*. José Rodrigues da Silva num livro publicado ultimamente menciona 13.733 desses *títulos* que, segundo parece, se devem encontrar na columna dos assentamentos.

Alem dos certificados da divida inscripta ha tambem certificados provisorios que se passam na falta dos definitivos.

b) Amortisavel interno

Ha cinco classes de amortisavel interno:

- 1.^a — amortisavel de 3^o/_o — (1905)
- 2.^a — » » » 4^o/_o — (1888 e 1890)
- 3.^a — » » » 4,5^o/_o — (1888 e 1889)
- 4.^a — » » » 4,5^o/_o — (1903 e 1905)
- 5.^a — » » » 5^o/_o — (1909)

— A 1.^a deriva do emprestimo contrahido por decreto de 16 de março de 1903 a que já nos referimos.

— A 2.^a deriva do emprestimo de 14 de abril de 1888 (*das sopeiras*) de que ja tratamos tambem e do emprestimo externo de 28 de março de 1890, destinado a obras no porto de Vianna, enseada da Povoia de Varzim, etc., cujos titulos foram convertidos em titulos da divida interna pelo decreto de 13 de junho de 1892 que reduziu os juros da divida externa a $\frac{1}{3}$ em ouro. Este segundo emprestimo foi mais tarde renovado e ampliado pelos decretos de 20 de maio de 1893, 25 de junho do mesmo anno e 25 de junho de 1898.

— A 3.^a classe de amortisavel deriva do emprestimo de 13 de agosto de 1888 que criou obrigações de 4,5^o/_o e foi destinado á expropriação das fabricas dos tabacos, do de 26 de dezembro do mesmo anno para a conversão da divida consolidada externa de 3^o/_o, do de 8 de fev. de 1889 destinado a obras nos portos de Horta e Ponta Delgada, do de 9 de

do mesmo anno para o resgate de tit. de divida consol. interna de 3%, e do de 7 de nov. tambem de 1889 destinado a obras tanto na metropole como no ultramar. São quasi todos empréstimos externos que pelo decreto de 13 de junho de 1892 foram convertidos em titulos de divida interna.

— A 4.^a cathogoria vem dos empréstimos de 12 de outubro de 1903 e 2 de setembro de 1905, contrahidos para a aquisição de material circulante e garantidos pelos rendimentos dos caminhos de ferro, cuja administração entra todos os mezes com o duodecimo correspondente á annuidade necessaria para fazer face a estes empréstimos, que somnaram 3.000 contos e que, como o empréstimo de 27 de fevereiro de 1909, estão isentos de imposto sobre o rendimento.

— A 5.^a classe de amortisavel provem d'este ultimo empréstimo de 4.000 contos, com obrigações de 80.000 reis, destinado a melhoramentos nos caminhos de ferro e tambem a cargo da sua administração.

c) Amortisavel externo

Está assim distribuido:

Amortisavel 3 ^o / _o (1. ^a serie)....	20:536:470 ¹
» » (2. ^a serie)....	1:173:171-6-8 ^{na p}
» » com juro (3. ^a serie)	9:268:156-7-0
» » sem » (3. ^a serie)	3:089:385-8-0
Consolidado (antigo fundo)....	37:021-0-3
Amortisavel 4 ^o / _o (antigo fundo)....	258-14-0
» 4,5 ^o / _o » » 	4:477-10-0

Por occasião do convenio de 1902 havia tres

classes de crédores externos, portadores respectivamente dos titulos do consolidado de 3% e do amortisavel de 4% e 4.5%.

O fim do convenio foi reduzir o capital, unificar o juro e tornar amortisavel toda a divida externa.

Para conseguir tal fim era necessário pois attender a que não podiam tratar-se do mesmo modo os possuidores das tres especies de titulos (3%, 4% e 4,5%). Dessa consideração veio a existencia das 3 series correspondentes (carta de lei de 14 de maio de 1902):

—1.ª *Serie* correspondente ao antigo consolidado externo de 3%, amortisavel pelo valor nominal dos novos titulos, o qual seria o valor nominal primitivo reduzido a metade.

—2.ª *Serie* correspondente ao 4%, amortisavel pelo valor nominal dos novos titulos, acrescido de $\frac{1}{4}$, sendo esse valor nominal o valor nominal antigo reduzido de $\frac{1}{3}$, e pagando-se o juro sómente sobre esse valor nominal assim reduzido.

—3.ª *Serie* correspondente ao 4,5%, amortisavel pelo valor nominal primitivo, e emittida nas condições seguintes:

a) Em titulos com juro de 3%, e de capital nominal correspondente a $\frac{3}{4}$ do capital nominal primitivo;

b) Em titulos especiaes, de capital nominal correspondente ao quarto restante do capital nominal antigo, titulos sem juro e sem nenhuma outra vantagem especial, tendo a mesma numeração que os titulos de que trata a alinea anterior e amortisaveis conjunctamente com estes titulos.

A amortisação dos títulos da 1.^a e 2.^a series pode ser feita por sorteio ou por compra no mercado, á escolha do governo.

A amortisação dos títulos da 3.^a serie é feita exclusivamente por sorteio, conforme as respectivas tabellas de amortisação.

Os títulos da divida externa tinham direito, alem do terço de juro primitivo, (reducção estabelecida por decreto de 13 Junho de 1892 e confirmada por lei do 20 de maio de 1893) á partilha por metade no excesso da receita das algemas acima de 11:400 contos de reis.

A unificação do typo de juro a 3% importou, para que o juro fosse o mesmo, *reducção no respectivo capital nominal*. Assim:

1 $\frac{1}{2}$ % sobre o antigo capital nominal de 3% produz o mesmo que 3% sobre $\frac{1}{2}$ d'esse capital;

2% sobre o capital nominal de 4% produz o mesmo que 4% sobre $\frac{2}{3}$ d'esse capital;

2 $\frac{1}{4}$ % sobre o primitivo capital nominal de 4, 5 produz o mesmo que 3% sobre $\frac{3}{4}$ d'esse capital.

D'aqui, para os effeitos do juro, a reducção do capital nominal.

Mas isto ainda não bastou. Os credores estavam em situações diversas. Se d'este modo lucravam os portadores de títulos consolidado, o mesmo não acontecia com os do amor-tisavel. *Necessario se tornava attender á amortisação.*

— O 3% que era perpetuo, ficou sendo amortisavel. Mas para-lhe no tocante ao juro, condições analogas ás dos outros títulos e transforma-lo em amortisavel, pareceria á primeira

vista conceder-lhe vantagem especial. Deve porem attender-se que, em caso algum, o reembolso pela amortisação excederia 30% do valor nominal e que o governo tinha, alem d'isso, a faculdade de o amortisar por compra mercado. Reduzido o capital nominal a metade, se a compra se fizesse á cotação de 60, 65, 70, 75 e 80, isto equivaleria a amortisar o capital nominal á razão de 30%, 32%, 35%, 37,5% e 40%.

— O 4% já era amortisavel. Apesar d'isso essa amortisação não se fez pelo capital nominal, mas por $\frac{5}{6}$ d'esse capital, o que importou para o capital reduzido a $\frac{2}{3}$ do primitivo, o fazer-se a amortisação por mais $\frac{1}{4}$ d'esse capital reduzido. Na serie correspondente a esta especie de divida pagar-se-hia pois juro só sobre $\frac{2}{3}$ do capital nominal, mas a amortisação seria com o premio de $\frac{1}{4}$ do capital nominal reduzido.

— Para o 4,5% era analogo o systema, porem a amortisação do capital nominal fazia-se integralmente. Era um direito adquirido, e o preço de collocação d'estes titulos foi bastante alto, para que se podesse conseguir qualquer redução no reembolso. Reduziu-se a $\frac{3}{4}$ o capital nominal, e só sobre este capital reduzido se pagava juro; o quarto restante seria representado por titulos sem juro, com o mesmo numero e amortisação simultanea á dos titulos principaes a que correspondiam.

d) divida fluctuante

A ultima nota publicada no appendice ao Diario do governo de 15 de janeiro de 1912 e relativa a 30 de novembro de 1911 dava á divida fluctuante o total de 83:320:492:999 reis, sendo 73:811:770:049 reis no pais e 11:508:722:950 reis no estrangeiro. Tem crescido dum modo assustador. Assim:

Em 1855 era de 1:600 cont.	Em 1901 era de 55:088 cont.
» 1865 » » 6:772 »	» 1903 » » 62:171 »
» 1873 » » 16:498 »	» 1905 » » 65:796 »
» 1880 » » 16:572 »	» 1907 » » 72:706 »
» 1891 » » 21:258 »	» 1910 » » 82:058 »
» 1896 » » 33:394 »	» 1911 » » 85:320 »

E' preciso notar que estas sommas são relativas a mezes diversos e não são a media exacta.

Quando estudamos a divida fluctuante, dissemos que ella era uma antecipação de receitas (*função normal*), mas que o Estado frequentemente della se aproveitava para supprir a falta de receitas ou saldar os *deficits* orçamentais (*função pathologica*). Entre nós a divida fluctuante tem desempenhado sobretudo esta ultima função.

Segundo o *Regulamento de Contabilidade*, a divida fluctuante não representa só antecipação de receitas, suppre tambem a falta dellas.

A divida fluctuante está distribuida do seguinte modo (Append. ao D. do gov. de 16 de janeiro de 1912):

No paiz

Em conta de bilhetes do	
Thesouro.	27:712:263:881 reis
<i>Contas correntes</i>	
Banco de Portugal.	26:978:629:435 reis
Caixa Geral de Depositos	2:900:604:213 reis
Diversas	16.190:272.520 reis
	<hr/>
	73:811:770:019 reis

No estrangeiro

Supprimentos a pagar em	4.221.900
Londres	6:538:633:895 reis
Supprimentos a pagar	4.752.000
em Paris	5:562:000:000 reis
	<hr/>
	12:190:633:895 reis
<i>Contas correntes (saldo credor). . .</i>	681:910:945 reis
	<hr/>
	11:508:722:950 reis

Bilhetes do thesouro (notas promissorias, livranças) são escriptos em que o governo se obriga directamente ao pagamento d'uma certa quantia.

Supprimentos são fornecimentos de capital feitos ao governo naquellas praças (Londres e Paris) e que esteahi tem de pagar.

— O crescimento da divida fluctuante traz

grandes prejuizos para a economia e constitue um perigo para o Estado.

O juro é quasi sempre de 6% e ás vezes superior. Fogem porisso para a divida fluctuante capitaes que abandonam a industria.

A divida fluctuante é garantida por caução que costuma ser bastante elevada (15%, 20% e 25%). Tal caução dá-se nos titulos de divida interna, obrigações do caminho de ferro, etc.

— A divida fluctuante ou é satisfeita por pagamento effectivo ou por resgate de titulos, como succede entre nós.

A preocupação dos financeiros deve ser a sua extinção que é difficil, porque é difficil obter capitaes, baixo como está o nosso consolidado.

21 — DIVIDA VITALICIA

Alem dos elementos da nossa divida de que tratamos, ha ainda outros a que é preciso attender para completar o estudo que estamos fazendo. Taes elementos são a *divida vitalicia*, *divida differida* e *divida por diversos empréstimos*. A *divida vitalicia* é constituída por annuidades pagaveis a certas cathogorias de pessoas durante a sua vida. Podia considerar-se temporaria, se as pessoas se não renovassem. Da substituição cons-

tante de umas por outras da mesma categoria provem o seu caracter de permanencia e o seu augmento constante que se está dando em todos os paizes civilizados, porque se vão creando novos logares que importam novas despesas.

O encargo annual da nossa divida vitalicia é de 3:400 contos, pertencendo ao exercito e marinha 2:200 contos. O Regulamento de contabilidade (art. 163 a 178) refere-se aos titulos desta divida, dando-lhes o nome de *titulos de renda vitalicia* que podem ser *pensões, vencimentos e prestações*.

— As *pensões* comprehendem os seguintes titulos:

- a) *Pensões do monte-pio do exercito e da armada;*
- b) *Pensões por contracto oneroso;*
- c) *Pensões de sangue;*
- d) *Pensões do thesouro.*

a) *Pensões do monte-pio.* Antigamente havia entre nós um monte-pio especial para os officiaes do exercito e da armada, o qual deixou de existir desde que se constituiu o monte-pio official (lei de 2 de julho de 1867). O monte-pio foi organizado para estabelecer *pensões* ás familias dos officiaes do exercito e da armada, e ás dos empregados publicos que vençam ordenado annual superior a

300,000 reis. O direito de legar pensões adquire-se pelo pagamento da quota mensal de um dia de soldo.

A pensão não excede 30% do soldo, recebendo-a os herdeiros totalmente, desde que o funcionario tenha contribuido por mais de dez annos com a respectiva annuidade, recebendo só metade os herdeiros d'aquelles que apenas concorreram por 5 annos, e levantarão por uma só vez o total das quotas entradas, quando o funcionario tenha corrido por menos de 5 annos.

b) As pensões por *contracto oneroso* derivam da auctorização dada ao governo por decreto de 30 de junho de 1887 para converter o fundo consolidado interno em rendas vitalicias. No relatório da Junta do Credito Publico enumera-se a totalidade dos encargos destas pensões que é de 53:599:626 reis.

O fim do legislador foi abreviar a amortisação da divida, explorando o sentimento individual, que prefere um rendimento maior e certo, durante a vida do individuo, a um rendimento menor, mas para si e para os seus herdeiros. Este fim porem não foi completamente realisado.

c) As pensões de *sanguie* foram creadas por lei de 11 de junho de 1867. Só podem ser concedidas ás familias dos que tenham morrido no campo da batalha, ou dentro dos 6 mezes seguintes

em virtude de ferimentos lá recebidos. A alienação mental proveniente de ferimentos recebidos em combate dá direito á pensão, se se verificar dentro do referido prazo.

Pelo que se vê, as pensões podem ser concedidas por feitos militares durante a vida dos individuos ou aos herdeiros d'estes. Não podem exceder 30% do soldo do official.

As disposições da lei de 1837, que creou as pensões de sangue, foram ampliadas, entre outros, pelo decreto de 17 de fevereiro de 1891, que mandava applica-las aos officiaes, soldados e mais praças do exercito e da armada, que morressem ou inteiramente se impossibilitassem por causa de ferimentos recebidos em defeza da patria, das instituições politicas do país e da ordem publica.

d) As *pensões do thesouro* são concedidas aos individuos em virtude de feitos praticados por acção militar de terra ou de mar ou em virtude de serviços de notavel utilidade e importancia que se imponham ao reconhecimento nacional.

Não podem exceder 30% do ordenado do agraciado; e, quando este não tenha sido official do exercito nem funcionario, a sua familia não poderá receber mais do que 500:000 reis.

A concessão d'estas pensões é regulada pela lei de 11 de junho de 1867.

— *Vencimentos* são annuidades que se pagam

às classes inactivas — reformados jubilados e aposentados. Na legislação antiga effectuava-se o seu pagamento por titulos de renda vitalicia. Veio porém o decreto de 17 de julho de 1885 que creou a caixa das aposentações, deixando a seu cargo os vencimentos.

— *Prestações* são subsidios dados aos membros das extinctas ordens religiosas. Depois da extincção das ordens religiosas, foram concedidos aos regulares dessas ordens subsidios pecuniarios representados hoje por titulos de renda vitalicia, em compensação de terem sido os seus bens incorporados na Fazenda nacional. Estes titulos tinham assentamento na Direcção Geral de Contabilidade. Para receber as prestações era necessario apresenta-los. Estas formalidades estão modificadas, dispensando-se quasi todas.

No orçamento actual representam já um pequenissimo encargo. Tendem a desaparecer.

70 — DIVIDA DIFFERIDA E DIVERSOS EMPRESTIMOS

— *Divida differida* é aquella cujo pagamento de juros está adiado. Provem da conversão de 1852. Antes era frequente o governo fazer reduções. Nesta conversão as difficuldades que os credores externos moveram ao nosso credito, de-

ram origem a um accordo em que se estabeleceu que quem tivesse sofrido redução de 25% nos seus juros, seria indemnizado, recebendo titulos de divida differida de 3%, que venceriam juros só depois de 1 de julho de 1863. 867

A divida differida foi representada por certificados para sere n depois substituidos por inscripções ou *bonds*. Existem ainda desses certificados, segundo o Relatorio da Junta do Credito Publico, 18:025:199 reis.

— A divida por diversos emprestimos é constituida pelos emprestimos contrahidos:

a) No Banco de Portugal em 1891, 1893 e 1897 para as classes inactivas, em 1901 para a installação do Muzeu de Bellas Artes e em 1903 para a creação do Posto Maritimo de desinfeccão, de Lisboa;

b) Na Caixa Geral de Depositos em 1902, 1903 e 1904 para escolas, lyceus, hospitaes, etc.;

c) Na Companhia do Credito Predial o emprestimo de 24:930:000 reis para a construcção do quartel de Aveiro e o de 1889 para a construcção das penitenciarias de Santarem e Coimbra.

Todos estes emprestimos excedem 30:600 contos.

73 — DIVIDA CORRENTE E MANSA

— A *divida corrente* provem de serviços e fornecimentos feitos ao Estado e não pagos que em 1852 somnavam 3:552 contos. Frequentemente passavam-se cautellas por esta divida que foi paga annualmente, desde 1853, por titulos de divida consolidada.

-- A *divida mansa* chama-se assim, porque é constituida por empréstimos, por assim dizer, esquecidos pelo thesouro. Estão neste caso varios empréstimos contrahidos por D. Miguel, que depois foram declarados irritos por decreto de 23 de agosto de 1830. Entre estes empréstimos figurava um, contrahido por lei de 31 de março de 1827 que não podia deixar de ser considerado legitimo e que foi convertido em inscrições de 5% e mais tarde entrou na conversão de 1852.

São os portadores dos titulos destes empréstimos, que frequentemente pretendem desacreditar-nos no estrangeiro, quando queremos contrahir qualquer empréstimo. Assim succedeu em 1902.

34 — ENCARGOS DA NOSSA DIVIDA PUBLICA

Encontram-se calculados no actual orçamento em 32:057:572:412 reis distribuidos do modo seguinte :

Consolidado (juros)	16:485:794:306	reis
Amortisavel int. (juro e amort.)	1:832:391:712	»
» ext. (» » »)	8:549.841:735	»
Divida fluctuante	3.125.000:000	»
Conversão da divida consolidada		
em pensões vitalicias	039:054:896	»
Encargos provenientes de		
diversos empréstimos.	2:005:489:763	»
Total.	<u>32:057:572:412</u>	»

São os que figuram no orçamento com a rubrica de divida publica. Nesta verba porem não estão comprehendidos todos os encargos. Se lhe juntarmos os encargos annuaes provenientes de toda a divida vitalicia, teremos, em vez de 32, 35 mil contos ou mais. Alem d'isto, na cifra total dos encargos torna se necessario fazer as retificações seguintes :

a) Ha titulos que estão em poder da Fazenda Nacional, destinados a cauções e disponiveis. A cifra dos seus juros é calculada no actual orçamento em 7:036:087:016 reis. E' preciso subtrahir esta verba do total dos encargos.

b) Delle é preciso tambem subtrahir o imposto de rendimento que é recebido pela Fazenda e que se encontra calculado no ultimo orçamento em 5:289:654:166 reis.

Tirando estas verbas da cifra dos encargos da actual divida publica, encontra-se a verba real e effectiva d'esses encargos que é 19:731:748:581 reis. Esta verba é muito avultada.

Para se poder comprehender a sua importancia é preciso compara-la com a cifra total das receitas que no orçamento actual é de 76:094:042:690 reis.

Comparando a totalidade das receitas com a totalidade dos encargos, tal qual é descripta no orçamento, conclue-se que os encargos da nossa divida absorvem 41%²¹ das receitas. Cumpre recordar que Leroy Beaulieu sustenta que quando os encargos da divida d'um estado attingem 35% das receitas, é preciso prudencia na governação e quando excedem 35% até 45%, torna-se a situação bastante inquietadora.

— Outro modo de determinar a importancia dos encargos da divida publica é dividir a verba real d'esses encargos pelo numero de habitantes que deve ter o paiz. Esse numero é, segundo a taxa de crescimento do censo de 1900, de 5:819:218.

Usando destè systema, verifica-se que a capi-

tação dos encargos é de 3:390 reis. É preciso notar a falta de rigor deste methodo, para cuja perfeita execução é necessario tambem attender ao rendimento nacional que Anselmo de Andrade calcula em 264:000 e Bento Carqueja em 227:000 contos. Nenhum destes calculos é rigoroso. Ambos levam porem á conclusão de que é gravissima a nossa situação financeira e de que os encargos da divida absorvem 7% a 8% do rendimento nacional.

75 — A AMORTISAÇÃO DA NOSSA DIVIDA PUBLICA

— No periodo da nossa antiga divida publica (*juros reaes e padrões*) pouco se pensou na amortisação.

Unicamente os padrões eram encorporados na Fazenda nacional. E nem sempre eram amortizados, porque frequentes vezes eram vendidos novamente sem se inutilizarem e operando-se a transmissão por uma simples apostilla que passava aos novos possuidores todos os direitos dos anteriores proprietarios.

A unica tentativa que appareceu para fazer a amortisação por uma forma systematica e metho-

dica foi no tempo de D. João V (1749) que creou uma administração, de cujo fundo se tiravam anualmente 48 contos para o pagamento da divida, devendo o que restasse, ser empregado no distrate de padrões, preferindo os mais antigos. Tendo sido dissolvida esta administração por irregularidades e sendo substituída por uma junta e não se fallando já no distrate dos antigos padrões, toda a operação veio afinal a liquidar em simples consolidação.

— A phase moderna começa com o emprestimo contrahido por alvará de 29 de outubro de 1795, depois ampliado por alvará de 13 de abril de 1797 a que já nos referimos. Pensando-se na amortisação estabeleceu-se que todos os annos se deviam separar da quantia destinada aos serviços d'este emprestimo 40 contos para o distrate de apolices. (*Foi este o primeiro emprestimo em apolices.*)

A ideia de procurar a amortisação continuou a preocupar os governos e foram-se constituindo diversas caixas para os differentes emprestimos, com fundo destinado á amortisação da nossa divida.

Mais tarde o governo constitucional suprimiu estas caixas, fundindo-as numa só por decreto de 13 de março de 1834.

Continuou-se porem a amortisar com a venda dos bens nacionaes até 1836, empregando-se para isso 5:266:300:499 reis.

Não havia ainda a ideia de que se não deve amortisar quando ha *deficit* ou quando não ha excessos orçamentaes. Frequentemente estabeleceu-se em differentes diplomas que seriam destinadas certas sommas para a amortisação da divida publica. Assim succedeu com a lei de 19 de abril de 1845 em que se destinou a verba de 25:000 libras annuaes para a amortisação, lei que não chegou a cumprir-se por não haver dinheiro.

Foi isto que fêz dizer a Lobo de Bulhões que nos deviamos deixar de simulacros, pois que enquanto não houvesse excesso de receita, amortisar era substituir um crédor por outro.

Chegamos assim á conversão de 1852 em que a preocupação de amortisar desapareceu, não estabelecendo Fontes Pereira de Mello fundo de administração para esse fim.

Augusto Fuschini admirando o acto financeiro de 52, diz no entanto que modernamente não se pode contrahir emprestimo sem ter constituido antes um fundo especial de amortisação. Mas esta doutrina não é rigorosamente exacta. Só se deve amortisar em periodos de prosperidade. Ora a epocha de 1852 é das mais afflictivas que temos tido para as finanças.

A preocupação de amortisar voltou depois e por lei de 10 de abril de 1870 creou-se a Caixa Geral dos Depositos e estabeleceu-se que o que

sobrasse dos serviços della, seria destinado á amortisação da divida publica.

Effectivamente algu nas centenas de contos se amortisaram por este modo. Actualmente temos a lei de 5 de julho de 1900 corroborada pelo regulamento de 8 de outubro do mesmo anno. Estes diplomas regularam a criação dum fundo de amortisação na Junta do Credito Publico, constituído pelos juros dos depositos feitos no estrangeiro, pelos saldos dos juros que tenham sido atingidos pela prescripção e pelo producto do desconto dos juros pagos antecipadamente.

Este fundo orçava em 3 de junho de 1911 por 1:411:188:888 reis. Não podemos pensar no actual momento na amortisação da nossa divida consolidada. As nossas finanças resentem-se da crise de 1891 e ainda continuamos a ter *deficit*. Só depois de o ter feito desaparecer, se pode pensar na amortisação da divida consolidada.

Quanto á amortisavel o plano de amortisação marcará os prazos para a realisar.

78 — CONVERSÕES DA DÍVIDA ANTIGA

Para fazermos o estudo historico das conversões necessario se torna tratar em primeiro logar das que se realisaram até 1795, isto é, no *periodo* denominado *da divida antiga*.

— A primeira realisou-se no tempo de D. Sebastião (1553) e versou sobre os juros que D. João III tinha vendido a 12:500 reis por milhar (8%). O fim desta operação foi transformar os juros de 12,5 por milhar em juros de 16 por milhar (6,4%). Para isso propunha-se aos credores ou a substituição d'um juro pelo outro, ou a entrada com mais 3:500 reis por milhar para conservarem o mesmo juro, ou, não aceitando qualquer das duas coisas, se lhes tiraria o juro, pagando-se-lhes o preço por que o tinham comprado. Dava-se um praso curto para declarações; mas se dentro desse praso não faziam a declaração sobre o que se lhes propunha, perdiam a faculdade de escolher e tirava-se-lhes o juro. Esta operação abrangeu uma avultada somma de capital, o que se verifica pela grande quantidade de padrões de juro que se passaram nessa occasião.

— A esta conversão succedeu-se outra em 1582 que teve tambem por fim reduzir o juro de 12,5

por milhar a 16 por milhar. Esta operação foi muito limitada, ou por não haver nesse tempo muitos juros a menos de 16 por milhar, ou por estarem na mão de pessoas, a quem se não applicavam as leis sobre redução de juros, em virtude de considerações que talvez não tivessem hoje o mesmo valor.

— Uma operação muito mais vasta foi depois empreendida em 1614 para converter os juros de 16 por milhar em 20 por milhar (5%). Eram porem nesse tempo muito desfavoraveis as circumstancias. O thesouro não estava habilitado com os fundos indispensaveis para remir os juros dos que não aceitassem a redução.

Estabeleceram-se então privilegios, isenções e preferencias.

Entre ellas houve a dos *juros por venda nova* que consistia em os ultimos prestamistas serem os primeiros graduados para o pagamento dos juros.

— Apesar deste atropello ao direito dos prestamistas, os capitaes não accorreram e em 1620 nova conversão se projectou, para reduzir tambem os juros de 16 por milhar a 20 por milhar.

— No tempo de D. João IV continuaram as operações, mas só parcialmente.

— D. Pedro II procurou todas as occasiões favoraveis para reduzir os encargos da divida publica.

Lançou mão sobretudo dos juros assentados nas rendas que mais garantias de pagamento offereciam e realisou conversões em 1696 e 1698.

— No tempo de D. João V continuaram as operações anteriores.

— Durante o reinado de D. José não se ordenou nenhuma nova conversão; continuaram as decretadas no reinado antecedente.

— No tempo de D. Maria I poder-se-hia ter realisado uma larga conversão pela abundancia de capitães disponíveis e pelo grande valor dos juros. Mas a má administração financeira apenas permittiu conversões parciaes. De sorte que não só se não alargou a operação, como permittiam as circumstancias economicas do paiz, senão que, ainda nos limites a que a reduziram, foram expressamente exceptuados da conversão os juros pertencentes a vinculos, capellas e corporações de mão morta.

Se juntarmos a isto o facto de se constituirem juros a 5% na mesma occasião em que no erario se offerecia dinheiro a 4% para aquelle emprego, teremos sufficiente prova do tino e acerto com que naquelle tempo era administrada a Fazenda publica.

77 — CONVERSÕES DA DÍVIDA MODERNA

— A primeira destas conversões a que já nos referimos ao estudar as *inscripções*, foi determinada por lei de 23 de abril de 1835, e chamou-se *dos capitaes de 6^o/o*. Entraram nella as apolices do 1.^o empréstimo — 4:000 contos (1796) e as do 2.^o — 4:800 contos (1797) e, entre outros, o empréstimo patriótico do Porto contrahido durante as luctas liberaes. Propunha-se aos credores ou a redução do juro (de 6^o/o a 4^o/o), ou o distrate do capital, devendo os que preferissem este, receber metade em ouro e metade em papel por meio de cheques sobre o Banco de Lisboa. A operação não chegou ao fim por não poder realisar-se o empréstimo em Londres, ficando adiado o distrate, passando-se cautellas pelos titulos. Estas cautellas eram intransmissiveis. D'aquí derivaram difficuldades sobretudo relativamente a successões e para as remediar, crearam-se os chamados *titulos por distrate*, de cem, duzentos e quinhentos mil reis que venciam os juros dos antigos titulos e que deviam ser remidos, logo que o thesouro podesse.

— A segunda conversão deste periodo reali-

sou-se em 1837 — *conversão dos padrões de juro real*, que estavam muito depreciados devido á falta de pagamento, não obstante no ultimo quartel do séc. XVIII terem sido muito procurados, chegando a dar 20% e 30%. Esta conversão realisou-se em condições muito duras para os credores.

— Seguiu-se em 1841 a conversão de toda a nossa divida externa, auctorizada por lei de 2 de novembro de 1840, á qual já nos referimos, quando estudamos a *divida externa*. Como então dissemos, estabeleceu-se uma escala ascendente de juro que voltaria a 5% depois de paga toda a divida. Esta operação destinava-se a levantar o nosso credito no estrangeiro. Os poucos credores que a aceitaram, não tiveram lucro, porque o governo não pode pagar. Pensava-se que, operada a conversão, este ficaria habilitado a pagar annualmente os encargos da divida publica. Assim não succedeu e o *Stock-exchange* deixou de cotar os nossos fundos.

— Em 3 de março de 1845 operou-se nova conversão da divida externa, contractada com a casa Junqueira Folgosa Santos e C.^a que se comprometteu a adiantar os capitaes necessarios para esta conversão durante 4 annos, a 6%.

Entraram nella apenas os titulos incluídos na de 1841. O governo devia amortisar os titulos desta divida annualmente, devendo elles ser cancellados no Banco de Londres.

— Seguiu-se a conversão de 23 de abril de 1847, em que entrou o empréstimo de 1:010 contos contrahido por D. Miguel, a que já nos referimos.

— Finalmente encontramos a conversão de 1852, anno em que foi ao poder o governo chamado *da regeneração* que procurou sobretudo remediar os males provenientes das conversões anteriores e dos abalos que o nosso credito tinha soffido. Fizemos já demorada referencia a esta conversão que *sob o ponto de vista juridico* pode criticar-se pela obrigatoriedade expressa no respectivo decreto e pelas disposições referentes aos credores que a não aceitassem. *Sob o ponto de vista financeiro* pode criticar-se pela taxa diminuta do juro e pela distancia entre os titulos da divida interna e externa, sendo os titulos desta representados e pagos em moeda estrangeira, o que deu em resultado não se poder pagar os juros em 1891 pelo elevado agio do ouro. Aparte porem estas ligeiras criticas, a conversão de 1852 foi o acto mais importante da nossa vida financeira.

78 — CONVENIO DE 1902. REGIMEN DA DIVIDA EXTERNA

Este convenio está intimamente ligado com a crise de 1891 determinada por *deficits* successivos.

A conversão de 1852 introduziu a regularidade na nossa vida financeira. Os reformadores de então entendiam que era necessario acabar com o *deficit*. Apesar disso não puderam praticar o que tinham previsto. No anno economico de 1852 — 1853 o *deficit* foi de 2:600 contos e durante os 40 annos seguintes augmentou sempre, sendo o menor de 3:000 contos e attingindo o maior 15:000 contos. A renovação de empréstimos para pagar os juros anteriores trouxe o descalabro das nossas finanças. A baixa do cambio no Brazil e a fallencia da casa Baring que sustentava o credito do nosso paiz no estrangeiro, precipitaram a crise de 1891.

Vem depois o decreto de 26 de fevereiro de 1892 que elevou a 30%, o imposto sobre os juros da divida interna a que se seguiu o decreto de 13 junho do mesmo anno que reduziu a $\frac{1}{3}$ os juros da divida externa.

Os protestos dos credores externos obrigaram o governo portuguez a transigir, abandonando-lhes metade do rendimento aduaneiro superior a 11:400 contos e metade da differença no agio do ouro para menos de 22"/_o. Continuavam no entanto os credores externos a crear difficuldades ao nosso credito, não accetando alguns o pagamento dos juros redusidos a $\frac{1}{3}$ em ouro com o corte do coupon.

Para sahir desta situação era necessario negociar com os credores. Tal negociação foi difficil e demorada.

Os credores entendiam que o desenvolvimento do commercio, da industria e da agricultura devia reflectir-se nas finanças, fazendo suppôr que Portugal tinha recursos para poder augmentar o juro; querendo portanto a manutenção do *statu quo* na esperança de que a situação financeira melhoraria.

Por outro lado havia uma grande desconfiança contra a nossa administração. O Comité de Paris queria mesmo que o augmento das receitas produzido pelo consumo dos tabacos fôsse destinado a augmentar o juro da divida externa, bem como o acrescimo do rendimento dos caminhos de ferro do Estado, cuja administração devia passar para uma empresa particular.

— Já expusemos o plano do convenio, quando

estudamos o *amortisavel externo* (pag. 187 a 190). Os titulos são todos ao portador, formulados em portuguez, francez, inglez e allemão. São de 90:000 reis, ou o valor correspondente em francos, libras, marcos e florins. O pagamento faz-se na França, Inglaterra, Allemanha e Belgica, em 1 de julho e 1 de janeiro. São livres de imposto sobre rendimento, excepto os pagos dentro do paiz

— Foram as seguintes as garantias para assegurar o pagamento dos titulos:

a) Consignação dos rendimentos das alfandegas, no continente, excepto os dos tabacos e cereaes;

b) Os thesoureiros das alfandegas deviam entregar todos os dias á Junta do Credito Publico quantia sufficiente para perfazer a tricentesima parte, em ouro, do total necessario para os encargos annuaes (juro e amortisação) da divida externa, e para as despesas do serviço da mesma divida;

c) Sendo as receitas aduaneiras de um dia inferiores á quantia necessaria, o *deficit* seria preenchido com as receitas do dia ou dias seguintes;

d) Logo que no decurso de um semestre, a Junta do Credito Publico recebesse quantia igual á metade, em ouro, da necessaria para os encar-

gos annuaes (juro e amortisação) da referida dívida, e para as despesas do respectivo serviço, cessariam, nesse semestre, quaesquer entregas dos thesoureiros das alfandegas á Junta do Credito Publico, recomeçando só no semestre seguinte;

e) Se por qualquer circumstancia imprevista as entregas feitas na Junta do Credito Publico, durante qualquer semestre, não preenchessem a metade da quantia total, em ouro, necessaria para os encargos annuaes da dívida, o governo cobriria o *deficit* pelas demais receitas e rendimentos do Thesouro Portuguez.

f) A Junta do Credito Publico deveria transferir todos os 15 dias pelo menos, para os estabelecimentos encarregados do serviço da dívida publica portugueza em paizes estrangeiros, as quantias que tivesse em cofre, a fim de que o annuncio do pagamento dos coupons se fizesse 15 dias antes dos seus respectivos vencimentos, e a amortisação dos titulos se effectuasse pontualmente.

— O convenio tem sido apreciado de modos muito diversos.

Diz-se e a verdade é que com um pouco mais de patriotismo se teria realisado a redução dos juros a $\frac{1}{3}$ em ouro, sem que para isso fosse necessario recorrer á consignação dos rendimentos.

Sob o ponto de vista politico difficultou a reorganisação do nosso serviço aduaneiro.

Sob o ponto de vista juridico, não obstante no convenio se garantir a nossa autonomia financeira, ficamos em más condições, pois se quizessemos passar do regimen proteccionista ao regimen de livre cambio, não o poderíamos fazer, porque os credores externos julgariam tal acto a quebra do contracto. O mesmo se daria, se o governo republicano julgando que a Junta do Credito Publico não correspondia á sua missão, quizesse destitui-la.

No convenio de 1902 attendeu-se apenas ao presente. Se o agio attingir a divisa de 83,8% como em 1898, não poderemos satisfazer os nossos encargos que passarão de 41% a 60%.

A nossa autonomia politica e financeira não sahi illibada. Que differença não ha entre os homens de 1852 e os de 1902! Então as difficuldades eram muito maiores, os nossos titulos chegaram a não ser cotados no estrangeiro. Não obstante isso, todas as difficuldades se resolveram sem a menor quebra da nossa autonomia.

79 — O PROJECTO DA CONVERSÃO DA NOSSA DIVIDA INTERNA

Com a lei de 26 de fevereiro de 1892 que elevou a 3^o%, o imposto de rendimento sobre os juros da divida interna, estabeleceu-se uma differença muito grande entre o valor nominal e o valor effectivo dos nossos titulos. Para fazer desapparecer essa differença foram apresentados ao parlamento em 1903, 1905, 1908, 1909 e 1910 varios planos de conversão da nossa divida interna, que não chegara n a ser discutidos.

No congresso nacional de 1910 reclamou-se tambem tal conversão baseada na reduccão do capital nominal e para melhor situação do nosso credito.

—A conversão só pode fazer-se ou offerecendo aos credores o reembolso, ou a manutenção do *statu quo*, ou a troca dos antigos titulos por outros a que se offerecem vantagens.

—O primeiro modo de conversão é impossivel entre nós pela falta de capitaes. Quasi todas as propostas se referem aos dois ultimos, differindo no entanto quanto á taxa do juro (4%, 4.5% e 5%), sendo este ultimo o que mais convem por estar em harmonia com o juro geralmente apresentado nos mercados financeiros.

Divergem as propostas relativamente ás garantias a dar aos novos titulos, pronunciando-se uns pela consignação de rendimentos e outros pela amortisação.

Qualquer destas soluções é theoreticamente inaceitavel. Mas para operar a conversão é necessario, no actual momento, quebrar a rigidez dos principios scientificos. E' preciso offerecer vantagens. Em todas as propostas de conversão se tem exceptuado os titulos dos emprestimos das *sopeiras* e das *sopeirinhas*.

Para exemplo apresentamos o seguinte plano de conversão:

<p>Capital nominal 900:000 reis</p>	<p>Cotação 38^o/o</p>	<p>Capital real 342:000 reis que se obteve multiplicando 9 pela cotação.</p>
--	--	---

Cada 38:000 reis dão 3:000 reis menos 30% (imposto de rendimento, isto é, 900) ou sejam 2:100 reis. De modo que 900:000 reis dão de juro $9 \times 2:100$, isto é, 18:900 reis.

Para o effeito da conversão:

$$18:900:X :: 5:100$$

$$X = \frac{18:900 \times 100}{5} = 378:000 \text{ reis}$$

que é o novo capital nominal. Evidentemente, como se deprehende do plano da conversão, o Estado lucra immenso, substituindo os títulos de 909:000 reis pelos novos títulos de 378:000 reis e os credores não soffrem prejuizo algum, pois recebem o mesmo juro (18:900 reis);

Praticamente faziamos isto mesmo com 4 obrigações de 90:000 reis mais $\frac{1}{3}$ (18:000 reis) e obteríamos o mesmo novo capital (378:000 reis).

A taxa do juro para a conversão, no exemplo que acabamos de apresentar, foi de 5%, como se vê no calculo.

80 — JUNTA DO CREDITO PUBLICO

Actualmente todos os paizes se orientam no sentido de confiar a administração da divida publica a corporações independentes do governo e formadas por elementos parlamentares, do commercio e membros eleitos pelos juristas. Entre nós a *corporação encarregada dos serviços da divida publica* é a *Junta do Credito Publico* que tem a sua origem na *Administração das rendas e juros* do empréstimo decretado por alvará de 13 de abril de 1797, a que já nos referimos. A administração a que esse alvará se refere, tinha um cofre com quatro chaves, pertencendo uma ao thesoureiro geral, outra ao escrivão e duas a dois

negociantes de probidade e abonação. Devia proceder á arrecadação dos fundos do empréstimo e ao pagamento de juros, sob a presidencia do ministro das Finanças desse tempo (presidente do real erario). Depois, com os successivos empréstimos, as suas attribuições generalisaram-se e esta Administração chamou-se *Junta dos juros* ou *Junta dos reaes empréstimos*.

O decreto de 31 de maio de 1825 reorganizou-a, estabelecendo que ella fosse composta de 2 magistrados, 2 officiaes da fazenda e 2 negociantes. Mais tarde o decreto de 16 de maio de 1832 aboliu esta junta e nomeou uma commissão composta de 2 vogaes indicados pela camara dos deputados e 1 pela camara dos pares. Esta commissão tinha por fim administrar os fundos dos empréstimos e tinha poderes para resistir a qualquer ordem que o governo por ventura dêsse, tentando afastar esses fundos do seu fim.

Como não estavam reunidas as côrtes, este decreto não foi posto em pratica.

— Veio depois o decreto de 13 de marco de 1834 que creou uma *comissão da Junta do Credito Publico*.

— Finalmente a lei de 15 de julho de 1837 constituiu a *Junta do Credito Publico* com 1 vogal eleito pela camara dos deputados, 2 pelo governo e 2 pelos juristas que recebessem annual-

mente da Junta do Credito Publico 500:000 reis de juros ou mais e deu-lhe amplas attribuições para a administração da divida publica.

Os vogaes eram responsaveis individual e solidariamente e tinham de dar contas todos os meses ao governo da sua administração.

— A Junta do Credito Publico foi entregue a administração da divida externa por decreto de 9 de novembro de 1841.

— O decreto de 15 dezembro de 1887 creou no Ministerio da Fazenda a *Direcção Geral da divida publica* e reorganizou a *Junta do Credito Publico*, reduzindo-a a funcções consultivas e fiscaes, taes como, assignar os termos das emissões e amortisações, chancellar os titulos nominativos, assignar os titulos ao portador, ser ouvida sobre todos os assumptos em que o governo sollicitasse o seu parecer, etc.

— O decreto de 14 de agosto de 1893 reconstituiu a *Junta do Credito Publico* e o de 8 de outubro de 1909, aprovando o seu novo regulamento, determinou que ella tinha de subsistir enquanto subsistir a divida externa. Segundo este decreto, actualmente a *Junta do Credito Publico* compõe-se de 5 membros: um nomeado pelo governo, outro pela camara dos deputados, outro pelo senado e dois pelos juristas possuidores, no anno anterior ao da organização do recenseamento, de titulos

de assentamento no valor nominal de 5 contos. Só podem ser eleitos os juristas possuidores de capital nominal de 10 contos, pelo menos, averbados em seu nome, livres de qualquer clausula, um anno ou mais, antes da organização do respectivo recenseamento.

— Não podem ser membros da *Junta do Credito Publico* os banqueiros nem os governadores, directores gerentes ou membros do conselho de administração, effectivos ou substitutos, de qualquer estabelecimentos bancarios.

— O presidente é de nomeação governamental. O vice-presidente é eleito pela Junta que tem reuniões ordinarias semanaes e á qual cumpre superintender em todos os serviços da divida publica, independentemente de qualquer repartição.

— Os serviços da *Junta do Credito Publico* são desempenhados por intermedio d'ua secretaria, onde ha tres repartições: *repartição central* que é só de expediente; *repartição da contabilidade* que tem a seu cargo o serviço relativo a todo o processo e expediente de pagamento de juros e a nortisação da divida publica; e a *repartição do assentamento* que tem a seu cargo o serviço relativo ao preparo, criação e emissão dos titulos tanto da divida consolidada como amortisavel, o serviço do assentamento e averbamento de titulos, que

estuda os pedidos apresentados para conversões, trocas e substituições de divida publica, etc.

— Esta organização não pode ser alterada em virtude do convenio de 1902. O decreto de 11 de maio de 1911 em nada a affecta, pois traz somente indicações relativas a promoções, ordenados, etc.

SI — REGIMEN JURIDICO DOS TITULOS DA NOSSA DIVIDA PUBLICA

Do estudo da organização da Junta do Credito Publico resulta o regimen juridico da nossa divida. Para fazermos este estudo é necessario attender :

a) á emissão, b) á transmissão, c) á troca e d) á substituição dos titulos.

a) *Emissão.*

— Não podem ser emittidos os titulos sem haver uma lei que auctorise a sua emissão, e um bond ou obrigação geral, comprehendendo a totalidade da emissão, assignado pelo ministro das Finanças e pelo director geral da Fazenda Publica, com o visto do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado. Só depois se podem crear os titulos que são registados no livro mestre.

Neste livro o registo faz-se dum modo sumario, declarando o valor total da emissão, o numero dos titulos emittidos, as classes em que se dividem e a serie da numeração a que correspondem.

Feito o registo, se se trata de titulos ao portador, nada mais é necessario. Se se tratar porrem de titulos nominativos (inscrições de assentamento), teem ainda de ser registados no *livro dos assentamentos* os nomes dos seus possuidores. (Reg. de contabilidade, art. 122 a 127).

— Os certificados são emittidos em virtude do possuidor de determinado numero de titulos os apresentar para ficarem em deposito. E' preciso para os obter, fazer o pedido em propostas especiaes fornecidas pela Junta do Credito Publico. Esse pedido é feito em duas propostas, entregando-se uma juntamente com os titulos e ficando com a outra até que os titulos sejam resgatados. E' preciso attender que os possuidores de titulos nominativos só podem ter um certificado e que o mesmo succede aos possuidores de titulos ao portador. Mas se se quizer augmentar o numero dos titulos em deposito, entrega-se o primeiro certificado e recebe-se um novo correspondente ao total dos titulos depositados.

b) *Transmissão.*

— Relativamente aos *titulos ao portador* a transmissão faz-se por simples entrega.

— Tratando-se de *inscrições de assentamento*, torna-se necessario effectnar o registo de transmissão, é necessario o *pertence*, isto é, a declaração da transmissão da propriedade d'um individuo para outro, feita no proprio titulo. O *pertence* deve ter o nome do individuo a quem se passa o titulo, as condições da transmissão e a assignatura devidamente reconhecida da pessoa que o transmite. Os *pertences*, assignaturas e reconhecimentos devem ser escriptos sem rasuras, entrelinhas ou emendas, pois que, havendo-as, deverá averiguar-se antes do averbamento a causa da viciação, e, justificada esta, fazer-se a competente resalva no averbamento. Os *pertences* a menores, interdítos, ausentes, heranças, massas fallidas e quaesquer outras entidades sujeitas a tutela, curatela ou administração especial, devem indicar a pessoa ou pessoas que tenham direito á cobrança dos juros.

Feito o *pertence*, requer-se á J. do C. P. o averbamento. Os requerimentos serão em papel sellado e feitos em nome de qualquer dos interessados, datados e assignados pelo proprio requerente, ou por outrem a seu rogo ou mandado.

Proceder-se-ha em seguida ao averbamento. Este pode ser ou *por despacho da J. do C. P.*, ou *simples averbamento*.

O averbamento *por despacho da J. do C. P.* tem logar, quando os *pertences* são assignados por procura-

ção, quando contêm separação de usufructo e propriedade, quando se referem a testamentos ou contractos quando deixam incerto o dominio do titulo e, finalmente, quando contêm quaesquer clausulas ou declarações de cujo averbamento possa resultar responsabilidade á repartição ou duvidas tuturas sobre a livre disposição dos titulos.

Nos *averbamentos por despacho* usar-se-ha sempre uma forma simples, declarando-se o nome do possuidor, o numero da verba e se o titulo ficou ou não allodial: *averbado por despacho de... a F.. (allodial verba n.º...*

Os simples averbamentos levarão a rubrica e as verbas e a assignatura por extenso do chefe da repartição ou do empregado a quem a J. do C. P. tiver dado commissão para esse effeito. (Reg. da J. do C. P., art. 36.º-39.º).

— Relativamente aos certificados faz-se a transmissão por meio de endosso nos mesmos certificados, devendo os novos possuidores apresenta-los na J. do C. P., a fim de lhes serem passados em substituição novos certificados e fazer-se a respectiva inscripção.

c) *Troca.*

As trocas que o dec. de 8 de out. de 1900 auctorisam, são as seguintes e podem ter por fim:

1.º — *Alterar o modo de transmissão*, se a troca se verifica entre titulos nominativos e ao portador ou

mixtos e vice-versa;

2.º — *Alterar o capital, quando se troca um titulo de maior valor por outro de menor, e vice-versa.* E preciso notar que pode dar-se o caso relativamente aos certificados, de o possuidor querer depositar mais titulos ou levantar alguns dos depositados;

3.º — *Alienar a forma da propriedade, como quando ha titulos possuidos em commum e se quer estabelecer a propriedade privada de cada um dos participantes.*

d) *Substituição.*

1.º — *Se se trata de titulos perdidos, para a sua substituição, é necessario:*

a) *No caso de serem nominativos, justificação administrativa, passando-se os novos titulos depois de decorridos 2 semestres sem reclamação e ficando inalienaveis durante 10 annos da data em que forem passados; ou justificação judicial, não ficando neste caso inalienaveis;*

b) *No caso de serem ao portador só póde obter-se a substituição por justificação judicial e apresentando-se aos juristas caução correspondente ao capital e aos juros que se receberem antes de ter decorrido o prazo para a sua prescripção.*

2.º — *Se se trata de titulos deteriorados, a substituição faz-se sem formalidades especiaes, no caso dos titulos serem nominativos. Se porem se tratar de titu-*

los ao portador, deteriorados a ponto de, pelo seu estado, não serem negociáveis nas bolsas, aos quaes falem coupons, para estes exige-se caução. Para se obter a substituição faz-se em duplicado uma proposta, em que se designa o nome, o numero, especie e valor nominal dos titulos que se apresentam e dos que se desejam obter. (Dec. de 8 de out. de 1900.)

São estas as disposições geraes, relativas ao regimen juridico da nossa divida publica.

82. — PAGAMENTO DOS JUROS

— Os juros dos titulos da divida interna consolidada são pagos aos semestres, quinze dias antes do seu vencimento.

Quando a J. do C. P. verificar que não pôde realisar o pagamento no praso fixado, poderá marcar o praso de sessenta dias, dentro do respectivo semestre, para o pagamento. Os da divida interna amortisavel pagam-se sempre na epoca marcada. Mas excepcionalmente pôde o pagamento fazer-se antes do praso marcado, dentro, porém, do semestre, mediante desconto, cuja taxa é annunciada semestralmente pela Junta.

— Os juros dos titulos da divida externa consolidada e amortisavel são pagos nos seus respectivos ven-

cimentos, podendo o pagamento ser em Portugal ou no estrangeiro.

— O pagamento dos juros faz-se por meio de relações que variam conforme a especie do titulo.

1.º Para o pagamento dos juros de *inscripções de assentamento*, as relações devem comprehender o nome da pessoa que recebe os juros, designação dos titulos por ordem numerica e dos capitaes, resumo por algarismos do numero e capital dos titulos e recibo por extenso da importancia total dos juros com designação do semestre a que diz respeito e do imposto de rendimento a descontar. Todos estes documentos devem ser assignados, reconhecidos e sellados, não se permittindo rasuras, entrelinhas ou emendas, sem que sejam competentemente resalvadas.

Formulada a relação, o portador das inscripções, cujos juros quer receber, apresenta-se em Lisboa na repartição da J. do C. P. e, fóra de Lisboa, nas repartições de Finanças. O empregado encarregado da conferencia verifica a exactidão das cifras, preenche a ordem de pagamento com tinta vermelha, collocando á esquerda da quantia liquida a receber pelos jurista, dois traços, para não se poder augmentar qualquer algarismo.

Preenchida a ordem de pagamento, o portador dirige-se ao Banco de Portugal ou suas agencias e recebe os juros,

2.º Relativamente às *inscripções de coupons*, o processo é o mesmo; as relações indicam, é claro, os *coupons*, suas importancias e o capital total. Teem de ser assignadas e selladas; mas não precisam de ser reconhecidas. Apresentam-se nos mesmos sitios, mas antes de preenchidas e rubricadas as ordens de pagamento nas relações respectivas, o empregado inutilisa os *coupons* por prefuração e arrecada-os, entregando ao portador a relação para se effectuar o seu pagamento, dirigindo-se o portador, como acima, ao Banco de Portugal.

3.º Tratando-se de *certificados* tambem se procede semelhantemente, com a differença que a relação menciona o numero de titulos que se encontram depositados e que os certificados representam.

— Diariamente, e tanto em Lisboa como nas repartições de Finanças districtaes, são remettidos á repartição de contabilidade da J. do C. P. os *coupons* pagos e inutilizados, para serem reinutilizados com uma prefuração differente, depois de conferidos com as relações pagas e remettidas pelo Banco de Portugal.

— Prescrevem a favor da Fazenda os juros dos titulos da divida publica, que não forem pagos por falta de reclamação ou justificação sufficiente dentro de cinco annos, a partir da data do encerramento do respectivo exercicio. O praso de cinco annos conta-se, para todos os juros de semestres que se completem dentro de qual-

quer anno economico, desde 31 de dezembro seguinte, data do encerramento do exercicio respectivo. Assim se os juros se venciam em junho, o praso para a prescripção conta-se desde 31 de dezembro. São applicaveis a esta prescripção as disposições da lei civil que regulam a suspensão e interrupção da prescripção. Esta prescripção não se applica aos titulos depositados na Fazenda e na Caixa Geral de Depositos. (Regulamento da J. do C. P., 8 de Out. de 1900)

83. — COTAÇÃO DOS NOSSOS FUNDOS

Em Economia e Finanças entende-se por *fundos* — *todos os titulos de credito que se prestam a emprego productivo de capital*. Podem ser *publicos* ou *particulares*.

Fundos publicos são os emittidos pelo Estado ou pelos consorcios politicos e os emittidos por empresas particulares, mas garantidos pelo Estado ou pelos consorcios politicos.

Fundos particulares ou *privados* são os emittidos pelas empresas particulares e que não se encontram garantidos nem pelo Estado nem pelos consorcios politicos.

Aqui estudamos só os titulos emittidos pelo proprio Estado, os quaes podem ter *valor nominal* e *valor real*. Tratando-se, por exemplo, de inscripções de 100\$000

reis, é este o seu valor nominal. Valor real será a quantia que tenho de dar na Bolsa para adquirir uma inscrição d'esse valor.

O valor real pode ainda ser *valor normal* e *valor corrente*.

Valor normal é a somma que resulta da capitalisação do rendimento do titulo, tomando para base a taxa do juro que vigora no paiz e numa certa epocha.

Valor corrente é o ponto ideal para onde tende o valor normal.

O valor normal determina-se do modo seguinte, referindo-nos, por exemplo, ás inscrições de 100\$000 réis :

Um titulo de 100\$000 réis dá de rendimento 3\$000 réis menos 30 %, ou sejam 2\$100 réis.

Por uma regra de tres simples —

$$2\$100 : x :: 5 : 100\$000$$

$$x = \frac{2\$100 \times 100}{5} = 42\$000$$

obtivemos o valor normal dos nossos titulos de 100\$000 réis, 42 na linguagem bolsista.

— As cotações exprimem o valor corrente, as oscillações dos titulos nos mercados financeiros — Bolsas. As oscillações proveem da offerta e da procura. A procura é constituída pelos capitaes que pretendem collocação. A offerta é constituída pelos novos capitaes ou

titulos, dos quaes os possuidores desejam desfazer-se. Com o augmento do rendimento nacional, com o desenvolvimento da industria e com as garantias de paz, a procura augmenta, diminuindo ou pelo menos não augmentando a offerta, porque, evidentemente, ninguem quer desfazer-se de titulos que estão garantidos e cuja segurança não offerece o menor receio ou sombra de duvida.

O contrario se dá numa má situação financeira, quando a industria se não encontra em condições de prosperidade, na ameaça d'uma guerra, etc.

É a lei da offerta e procura que domina as cotações, determinando a subida ou a baixa dos titulos nas bolsas.

— As bolsas podem ser *mercantis e financeiras*, conforme nellas se realisa a compra e venda de productos d'uma certa qualidade (*mercadorias*), ou de titulos de credito, metaes preciosos e moedas. Assim, cotam-se na bolsa o café, algodão, etc.

— As operações na bolsa podem realisar-se por tres modos differentes.

Podem ser *a contado*, quando se paga immediatamente o preço do titulo; *a praso*, quando se adia para futuro o pagamento; e *a premio*, quando nas cotações a praso uma das partes fica com o direito de rescindir o contracto, pagando á outra uma certa indemnisação (*premio*), que antes se combina.

Esta ultima fôrma de operação tem por fim restringir as perdas que o individuo pôde soffrer em virtude da baixa dos titulos e designa-se por operação de *Prime*.

— Para os fundos publicos serem cotados na bolsa, é preciso ter em vista o seguinte.

Se são *nacionaes*, é necessario que sejam reconhecidos legalmente pelo governo como negociaveis. Se são *extrangeiros*, é preciso auctorisação do governo.

Os fundos e mais titulos de credito nacionaes, que não sejam considerados fundos publicos, serão admittidos á cotação official por deliberação da camara dos corretores, que só a concederá depois de verificar que se acham legalmente emitidos e sufficientemente garantidos.

— As cotações, tratando-se da nossa divida consolidada interna, são dadas em unidades e fracções da unidade.

Assim, se no boletim da cotação se diz 37,35 (cotação de 2 de Fev. de 1912), quer dizer que o movimento da alta e baixa do valor dos titulos oscillou entre 37 e 35 contos.

Tratando-se de obrigações da divida amortisavel, tanto interna como externa, as cotações são dadas em reis (15000 reis).

A titulo de curiosidade apresentamos a seguinte estatistica que nos dá as cotações do consolidado de 3% desde 1853.

1853.....	39	1873.....	43,57	1893.....	28,4
1854.....	38,25	1874.....	47,5	1894.....	34,5
1855.....	41,25	1875.....	49,6	1895.....	35,25
1856.....	43,25	1876.....	49,2	1896.....	36,07
1857.....	46,25	1877.....	49,76	1897.....	33,5
1858.....	46,5	1878.....	49,8	1898.....	29,7
1859.....	47,5	1879.....	49,44	1899.....	32,9
1860.....	46	1880.....	50,8	1900.....	34,8
1861.....	47,75	1881.....	53	1901.....	38,8
1862.....	45,25	1882.....	52,5	1902.....	37,3
1863.....	48,5	1883.....	53,1	1903.....	39
1864.....	49,38	1884.....	50,55	1904.....	38,1
1865.....	48,75	1885.....	47,2	1905.....	42,3
1866.....	43,25	1886.....	49,5	1906.....	43,35
1867.....	45,88	1887.....	55,3	1907.....	43,2
1868.....	39,75	1888.....	59,65	1908.....	42
1869.....	34,63	1889.....	64,1	1909.....	39,45
1870.....	33	1890.....	62,5	1910.....	39,05
1871.....	34,84	1891.....	48	1911.....	48,4
1872.....	43,45	1892.....	32		

Estas cotações são referidas a 1 de Julho ou 2, quando 1 é feriado.

Não tem um valor rigoroso; para isso seria necessário tirar a media exacta. As mais altas cotações foram as de 1889 e 1890. As de 1892 e 1893 foram as mais baixas.

Desde 1902 nota-se uma grande tendencia para a baixa, que se explica pela pesada tributação dos títulos (aumento do imposto de rendimento a 30%).

84. — REFORMAS A INTRODUIR NOS SERVIÇOS DA NOSSA DIVIDA PUBLICA

João Rodrigues da Silva, num livro recente — *Divida inscripta* — aponta como principaes modificações a introduzir nos serviços da nossa divida publica as seguintes:

1.º — Relativamente á divida inscripta deviam generalisar-se os certificados não como conhecimentos de deposito de titulos, mas com outro character, devendo passar a ser boletins de registo. O systema que se adopta entre nós dos certificados da divida inscripta teve por origem o expediente que na Italia o ministro do thesouro, conde de Cavour, se viu obrigado a adoptar por conveniencia puramente politica para evitar embaraços diplomaticos.

A sua historia resume-se na avaria que numa viagem soffreram uns titulos do empréstimo Hambro. Não eram commerciaveis os titulos pelo seu estado de deterioração, nem a lei permitia a sua substituição, nem a conversão em inscrições nominativas. Foi nestas circumstancias que Cavour, para reparar o damno soffrido pelo proprietario dos titulos, um capitão da marinha ingleza, tomou o expediente de fazer depositar os titulos e representa-los por um certificado.

Nós copiamos quasi fielmente esta orientação seguida na Italia só para um caso especial, passando certificados por todos os titulos depositados.

— *Cada jurista não devia possuir mais que um certificado por todo o capital que depositasse, pois assim se evitaria o transporte de grande numero de titulos.*

Alem das comodidades que tem o jurista, podemos ainda encarar a questão pelo lado pratico e de acceção que traz ao serviço. É pratico e comodo que o jurista possua um só titulo do seu credito, e que este contenha um pertence unico, porque entre outras vantagens temos a de evitar o transporte de grandes quantidades de papeis sempre de difficil conferencia. Um titulo com uma verba facilmente se confere e rapidamente se lhe impõe um carimbo.

Pela organização actual o empregado tem que dispensar a sua attenção e cuidado a 453.199 titulos. Se transformassemos a divida nominativa em certificados da divida inscripta, conseguiríamos simplificar o serviço de fiscalisação do pagamento e os empregados conferentes teriam de verificar annualmente 93.095 titulos aproximadamente, em vez de 453.199.

A media de titulos é proximamente de 10 por possuidor, mas é certo que alguns sobraçam verdadeiras montanhas de titulos, o que dá um trabalho insano e demorado na conferencia. A perda de tempo e a impaciencia que o jurista sofre, só é remediavel fazendo

a conversão de todos os títulos em dívida inscripta. Neste caso nenhum jurista possuía mais que um título e com uma só verba, a não ser quando as rendas inscriptas tivessem diversas clausulas, porque então os juristas teriam tantos títulos quantas fossem as clausulas impostas em cada uma das verbas.

2.º — *A inscripção no grande livro da dívida publica não devia ser feita só com o nome do possuidor.* É uma forma que pôde induzir em erros graves e *irregularidades legais* que deve merecer toda a nossa attenção.

Contra este systema simplista já protestava Costa Gomes em 1883. Notava elle que havia 75 juristas com o nome de Maria da Conceição, 44 com o de Maria Joaquina, 36 com o de Maria de Jesus, 10 com o de Antonio Pereira, etc. D'aqui as confusões. Se qualquer d'estes juristas compra ou vende alguns títulos, qual d'elles augmentou ou diminuiu o seu capital? E quantas fraudes, abusos de confiança e simulação se não teem praticado por faltarem no assentamento dos títulos os elementos necessarios para determinar com exactidão a identidade pessoal dos seus proprietarios? O que Costa Gomes dizia em 1883, com bem mais razão se pôde afirmar hoje que os títulos se assentam sem outra indicação mais do que a do nome do jurista.

O actual regulamento da J. do C. P. resolveu a questão, determinando que a estatística dos possuidores de títulos fôsse processada em folhas avulsas rigorosa-

mente alphabetadas, em que se deve declarar o nome do possuidor, seu domicilio, o numero e valor de cada titulo, etc. Estas providencias, porém, não podem resolver as duvidas e pôr cõbro ás fraudes denunciadas por Costa Gomes.

— *Para escripturar a conta individual de cada jurista afigura-se-nos mais pratica a ordem numerica.* Evitar-se-hia, assim, o inconveniente da alphabetação e as graphias caprichosas empregadas pelos juristas.

3.º — Relativamente ao pagamento dos juros, esta operação devia estender-se ás colonias e ao Brazil, onde possuímos uma colonia numerosa e importante. O carimbo que authentica nos titulos o pagamento dos juros, é lançado nas antigas inscrições de 1852 na orla da primeira pagina. Ali os vão accumulando numa successão promiscua. Nas novas inscrições ha já um espaço reservado com indicação do semestre a que dizem respeito os juros, e em que se lança o carimbo de *Pago*. Com trabalho igual ao actual, mas com economia, que é apreciavel, entendemos que é possivel obter mais um elemento de fiscalisação neste serviço. Para isso seria sufficiente que todos os titulos trouxessem uma folha dividida em rectangulos, em cada um dos quaes estivesse indicado o semestre e data do seu vencimento. Sobre este rectangulo far-se-hia, no acto do pagamento, a opposição do carimbo da repartição pagadora com a data do dia da conferencia.

Parece nos, que se deve manter a liberdade que o jurista portuguez tem de receber a compensação dos seus capitaes em qualquer repartição encarregada deste serviço. Tornando extensivo ás colonias e ao Brazil o pagamento de juros, nas condições estabelecidas nos concelhos do continente e ilhas, fica regularmente montada esta parte do complicado serviço da divida publica.

4.º — Relativamente á democratização da divida publica, o serviço de aquisição e alienação dos titulos devia poder realizar-se em todos os pequenos centros, aproveitando para isso as Caixas Economicas Postaes, creadas por dec. de 26 de Maio de 1911. E não querendo recorrer a estas, lançar-se-lia mão das repartições de Finanças, concelhias ou districtaes, recebendo estas as sommas destinadas á aquisição de titulos e os respectivos documentos e enviando tudo para a J. da C. P. que cumpriria as ordens escriptas e assignadas pelos juristas. Ultimada a operação, devolver-se-hiam oficialmente os titulos devidamente averbados, ou as importancias dos que tivessem sido transaccionados. D'este modo alargava-se o serviço da divida publica.

São estas principalmente as reformas que se tornam necessarias na nossa divida de assentamento.

PARTE III

Imposto

CAPITULO I

Natureza do imposto

85. — RECEITAS ORDINARIAS E EXTRAORDINARIAS

Terminado o estudo do credito publico, cumpre-nos, para a realisação do plano anteriormente traçado, tratar agora do *imposto*.

O Estado para satisfazer as suas despesas precisa de meios materiaes. *Os proventos de que o Estado dispõe para essa satisfação (proventos fiscaes) chamam-se receitas.*

Não procuramos aqui justificar as receitas, pois que

essa justificação se encontra na legitimidade das despesas publicas.

— As receitas dividem-se, como as despesas, em *ordinarias e extraordinarias.*

Ha dois criterios para estabelecer as bases d'esta distincção e que são: *o criterio financeiro e o criterio economico.*

Em harmonia com o primeiro, *receitas ordinarias são as que teem caracter permanente, isto é, que se renovam em todos os periodos financeiros; e receitas extraordinarias são as que teem caracter transitorio, ou sejam as que se não renovam em todos os periodos financeiros,* como, por exemplo, a alienação dos bens do Estado, thesouros de guerra, impostos extraordinarios, emprestimos, papel moeda, etc.

— Segundo o criterio economico, *receitas ordinarias são as que teem por fonte o redito; e receitas extraordinarias as que teem por fonte o capital.*

Para perceber esta distincção convem determinar com precisão o conceito de *redito que antigamente era a riqueza disponivel do empresario nas differentes fórmas da producção.* Esta noção é inaceitavel, porquanto abrange apenas o lucro, pondo de parte o salario, o juro, a renda, etc., que tambem são fórmas de redito. *Hoje o redito, em harmonia com o conceito seguido pelos escriptores allemães, é constituido pelas riquezas annualmente produzidas, destinadas á satisfação das necessida-*

des individuaes sem prejuizo do capital, isto é, da riqueza originaria. As receitas ordinarias renovam-se em todos os periodos financeiros, porque teem por base o redito; as extraordinarias não se renovam em todos os periodos financeiros, porque teem por fonte o capital, isto é, a riqueza accumulada do paiz.

Como se vê, esta fonte não pôde ser permanente, nem o Estado a ella deve recorrer senão em casos de força maior, para não exgotar a sua potencialidade economica que é a base da potencialidade financeira.

— Este segundo criterio não é inteiramente exacto.

O imposto sobre successões, por exemplo, que é um imposto sobre o capital, é, segundo o criterio financeiro, uma receita ordinaria; ao contrario do criterio economico que o considera receita extraordinaria.

Ainda devemos notar que as receitas extraordinarias não teem sempre por fonte o capital. Podem estabelecer-se impostos extraordinarios sobre os reditos.

— Parece-nos, portanto, mais aceitavel o criterio financeiro. A importancia d'esta divisão provem das relações a estabelecer entre as despesas e as receitas, porque o Estado deve satisfazer as despesas ordinarias com receitas ordinarias e as extraordinarias com receitas extraordinarias. A não observancia d'este principio arrasta fatalmente os Estados a um desequilibrio financeiro com todos os embaraços que podem affectar profundamente a sua vida (deficits, bancarrota).

86. — RECEITAS DE ECONOMIA PRIVADA E DE ECONOMIA PUBLICA

É esta outra divisão das receitas apresentada pelos financeiros.

Receitas de economia privada são as que o Estado aufere dos bens que possui e das suas explorações industriaes; e receitas de economia publica são a que o Estado aufere dos bens dos cidadãos e das suas explorações industriaes.

— Para melhor precisar esta distincção, os escriptores allemães teem sustentado que nas receitas de economia privada o Estado se comporta como os particulares e nas de economia publica como soberano, exigindo-as em nome da subordinação politica.

Mas facil é de ver que a distincção não pôde fazer-se d'este modo. Para que semelhante criterio pudesse admitir-se, era necessario que o Estado na exploração do seu dominio fiscal procedesse exactamente como os particulares só para obter lucros e que os seus creditos não gosassem de garantias especiaes. Ora o Estado muitas vezes procede para satisfazer as necessidades publicas e não para auferir lucros, como, por exemplo, nos caminhos de ferro, correios, telegraphos, etc.

Por outro lado as receitas do Estado, tendo por fim a realisação d'um principio da utilidade geral, revestem

garantias especiaes, de que não gosam os creditos particulares.

— Alguns escriptores americanos, entre os quaes Adams, procuram subtrahir-se a estas difficuldades, dizendo que *receitas de economia publica são as que o Estado aufere em virtude do seu poder coercitivo e receitas de economia privada as que o Estado aufere sem usar d'esse poder*. A distincção neste campo parece-nos aceitavel.

O imposto é fixado unilateralmente pelo Estado e tem caracter obrigatorio.

Verdade é que este criterio não deixa de provocar difficuldades.

Diz-se que os cidadãos podem eximir-se ao pagamento do imposto de consumo, por exemplo, abstendo-se de gastar os productos sobre que esse imposto recáe. Ora isto não tem razão de ser. Por este principio não haveria imposto algum.

O que se quer dizer é que os individuos que se encontrem em certas condições, teem de pagar uma prestação determinada que o Estado fixou e é obrigatoria.

Contra este criterio nota-se ainda que algumas receitas de economia privada envolvem o poder coercitivo do Estado, como no caso dos monopolios, estabelecendo-se um preço mais elevado do que o que deveria resultar da livre concorrência.

Mas não se trata aqui da coacção legal, trata-se sim d'uma coacção moral.

Se assim fôsse, deviam considerar-se como receitas de economia publica, os lucros de qualquer empresa particular monopolisadora.

— Para livrar d'estas difficuldades ficamo-nos com a primeira noção apresentada.

— Esta distincção não é conhecida no nosso direito financeiro em que apenas ha a distincção entre *rendimentos* (*receitas de economia privada*) e *contribuições* (*receitas de economia publica*).

Rendimentos d'um modo geral, segundo a nossa terminologia financeira, são todas as receitas ordinarias, mas d'um modo rigoroso, são só as receitas de economia privada.

87. — IMPOSTOS E TAXAS

As receitas de economia publica dividem-se em *impostos* (*contribuições geraes*) que são as receitas que o Estado aufere dos cidadãos para a satisfação das despesas publicas d'um modo geral; e *taxas* (*contribuições particulares*) que são as receitas auferidas pelo Estado em remuneração de serviços prestados aos particulares isoladamente.

Pôde-se precisar mais esta distincção, attendendo a

que as *taxas* se referem a *serviços incidentaes* da administração do Estado relacionados com os *serviços fundamentaes*. A importancia que um individuo paga pela carta de bacharel é uma *taxa* e refere-se ao *serviço incidental* de conferir diplomas, relacionado com o *serviço fundamental* da instrucção.

— No nosso direito financeiro ainda não se encontra esta distincção que todos os escriptores aceitam.

— As *taxas* não se devem confundir com as *tarifas* dos *serviços industriaes* ou *commerciaes* que o Estado explora, como no caso dos telegraphos ou dos caminhos de ferro. As *taxas* estabeleceram a transição das receitas de economia privada para as de economia publica.

Entendeu-se que os *serviços publicos* deviam ser pagos por quem recebia a utilidade d'esses *serviços*. Só mais tarde se viu que se devia distribuir igualmente por todos esse pagamento.

Os *finaceiros allemães* teem tendencia para sustentar que os *impostos* são de *caracter geral*. Isto, porém, não é completamente exacto, pois que é difficil distinguir a utilidade particular da geral nos *serviços publicos*.

Taes escriptores confundem as *taxas* com as *tarifas*.

88. — PREDOMINIO ACTUAL DAS RECEITAS DE ECONOMIA PUBLICA

É ponto assente que nos orçamentos modernos a principal fonte das receitas é constituída pelas contribuições. Effectivamente, se examinarmos os varios orçamentos, verificamos o predominio das receitas de economia publica, principalmente se das de economia privada deduzirmos os monopolios fiscaes que são afinal formas de imposto, são processos que o Estado emprega com o fim de tributar fortemente certos productos. O unico paiz que faz excepção a esta tendencia é a Prussia, cujo dominio fiscal abrange grande extensão (terras de cultura, minas, salinas, florestas, cervejarias, estabelecimentos metallurgicos, etc.).

— Varias explicações tem apparecido d'este predominio. As principaes são a razão de *ordem politica* e a razão de *ordem economica*. A primeira consiste em terem as receitas de economia privada perdido o seu predominio nos orçamentos modernos, porque permittiam aos governos resistirem ás indicações da representação nacional.

Esta razão não parece muito valiosa, porque, quando começou a fiscalisação parlamentar sobre a vida financeira, já se tinha realisado a evolução no sentido do predominio das receitas de economia publica.

A explicação de *ordem economica* é a inferioridad productiva das explorações realizadas pelo Estado. D'aqui a tendencia para o Estado passar essas explorações aos particulares, mediante o pagamento d'um certo imposto.

Argumenta-se hoje, como se ainda estivessemos no tempo de Adam Smith, que contrapunha ás explorações publicas, as realizadas pelos particulares. Hoje devemos contrapôr ás primeiras, as explorações feitas pelas sociedades anonymas.

Verifica-se, actualmente, que o coefficiente de exploração do Estado é menor do que o d'aquellas.

E se nem sempre assim acontece, é que as companhias apenas se abalançam a empresas grandemente lucrativas, tendo o Estado de explorar as outras, devendo notar se ainda que, por exemplo, quando as despesas de via e obras nos caminhos de ferro são mais avultadas, tambem o pessoal é mais habilitado e melhor o material.

Parece-nos, pois, que nenhuma d'estas explicações satisfaz.

A verdadeira explicação está no character da vida economica actual que assenta em dois principios: o do desenvolvimento da propriedade privada e o da livre concorrencia.

Ora a propriedade privada não poderia desenvolver-se sem a dissolução da propriedade collectiva e, admittindo-se o principio da livre concorrencia, não

deve o Estado prejudicar a iniciativa particular com as suas explorações.

89. — RECEITAS DE PORTUGAL

Por causa da anarchia da nossa administração financeira não podem determinar-se com rigor as cifras das receitas publicas antes de 1852.

Ferreira Lobo na sua obra — *As confissões dos ministros da Fazenda em Portugal* — calcula as receitas provenientes dos impostos (decimas e direitos das alfandegas) desde 1836 a 1852 do modo seguinte:

1836 a 1837. . . .	4.495 contos	1848 a 1849. . . .	7.304 contos
1840 » 1841. . . .	4.965 »	1851 » 1852. . . .	6.881 »

Se juntarmos a estas verbas dois ou trez mil contos d'outras receitas, teremos uma ideia approximada das receitas do nosso paiz, antes de 1852. D'este anno em diante podem calcular-se com mais rigor. Assim em:

1853 a 1854. . . .	10.465 contos	1903 a 1904. . . .	61.600 contos
1861 » 1862. . . .	13.130 »	1904 » 1905 . . .	60.079 »
1871 » 1872. . . .	17.812 »	1905 » 1906. . . .	60.523 »
1881 » 1882. . . .	28.567 »	1906 » 1907. . . .	59.943 »
1890 » 1891. . . .	39.864 »	1907 » 1908. . . .	71.039 »
1900 » 1901. . . .	55.402 »	1908 » 1909. . . .	70.169 »
1901 » 1902. . . .	53.089 »	1909 » 1910. . . .	71.262 »
1902 » 1903. . . .	57.852 »	1910 » 1911. . . .	69.817 »

No anno economico de 1911 a 1912 a cifra das receitas foi de 76.094:042\$690 réis.

Esta cifra precisa de ser reduzida, subtrahindo-lhe as receitas de compensação (juros da divida publica que estão na posse do Estado e imposto do rendimento).

Deduzindo estas verbas que sommam 8.081:424\$864 réis, encontramos o algarismo liquido 68.012:617\$826 réis.

As receitas ordinarias sommam no actual orçamento, referidas á cifra absoluta, 72.467:192\$690 réis e as extraordinarias 3.926:850\$000 réis, entrando aqui a amoedação da prata com 3.348 contos. As receitas de economia privada teem no orçamento um valor reduzido.

Anselmo d'Andrade calcula o dominio colectivo do Estado em 5.000 contos. Mas nesta cifra não comprehende os exclusivos, rendas fixas e participação nos lucros de empresas ou sociedades, que sommam a importancia de 7.996:523\$614 réis.

Deve, pois, orçar por 10.000 contos o total das receitas de economia privada no nosso orçamento, representando uma percentagem de 13% relativamente á cifra maxima das receitas. Na Prussia attinge 40% esta percentagem.

90. — O NOSSO DEFICIT

Comparando as despesas com as receitas, é fácil

de ver que tem sido o *deficit* o regimen constante do nosso paiz.

Anselmo Vieira em — *As questões fiscaes e as finanças portuguezas* — calcula até 1852 o *deficit* numa media annual de dois a trez mil contos.

Os reformadores de 52 tinham a ideia de que um *deficit*, embora pequeno, desde que se fôsse accumulando, levava um paiz á ruina.

Mas não conformaram com estas affirmações os seus processos de governo, como noutro lugar vimos.

Em 1891, não obstante todas as providencias para debellar a crise, prevaleceu o *deficit* que até 1900 variou entre 6,7 e até dez mil contos.

Depois de 1900, embora mais attenuado, o *deficit* continuou. E assim nos ultimos annos o *deficit* somma as seguintes cifras:

1904 a 1905....	1.424 contos	1907 a 1908... .	6.082 contos
1905 » 1906....	2.756 »	1908 » 1909....	5.106 »
1906 » 1907....	3.322 »	1909 » 1910....	5.323 »

No anno economico de 1911 a 1912 o *deficit* elevou-se á importancia de 1.950:649\$612 réis. No orçamento proposto para 1912 a 1913 attinge a quantia de 3.499:114\$491 réis.

Bem se pôde dizer que temos vivido no regimen do *deficit*.

É elle que tem determinado o augmento assombroso da nossa divida.

Quando se fecharam as bolsas estrangeiras ao nosso credito, entramos de lançar mão a varios expedientes, levantando-se dinheiro do Banco de Portugal e emit-tindo titulos de divida interna.

Para fazer face ao desequilibrio financeiro emittia-se papel moeda, para saldar o deficit emittiam-se titulos de divida consolidada.

— Todos os paizes procuram saldar os seus *deficits*. É o que nós precisamos de fazer para não termos de chegar a uma bancarrota semelhante á de 1892.

E não serve a desculpa que costuma dar-se de tam-bem terem os outros paizes grandes *deficits*, porque ao passo que todos se preocupam em reduzi-los ao mi-nimo, no nosso paiz quasi nada se faz neste sentido.

91. — NOÇÃO DO IMPOSTO

— O imposto é priineiro que tudo uma prestação *geralmente* de valores pecuniarios. E dizemos *geralmente*, porque o imposto algumas vezes, ainda que raramente, pôde revestir o caracter de uma prestação de serviço pessoal.

— Em segundo lugar não é seguido de contra-pres-tação por parte dos agentes da administração publica, no que se distingue da taxa.

— É obrigatorio não só por ser fixado unilateralmente pelo Estado, mas também porque a sua cobrança é feita á força no caso do não pagamento espontaneo.

— Em quarto logar a prestação do imposto é destinada á satisfação das necessidades collectivas. Este fim é garantido pela votação do imposto pelo parlamento.

— Finalmente o imposto é devido pelo facto do individuo pertencer a uma communitade politica e applica-se tanto a nacionaes como a estrangeiros, que também, quer de passagem, quer permanentemente, se aproveitam dos serviços publicos.

De modo que, resumindo estes elementos, *imposto é a prestação, geralmente em valores pecuniarios, e exigida aos individuos que fazem parte d'uma communitade politica para satisfazer as necessidades collectivas d'um modo geral.*

— Antigamente no conceito de imposto envolvia-se a ideia de servidão que levou muito tempo a desaparecer. A rehabilitação do imposto foi feita na Constituição franceza de 1793 que lhe chamou *honrosa obrigação*.

A principio o homem livre não pagava imposto. Só mais tarde, na idade média, é que appareceu a ideia do imposto como prestação voluntaria, uma dadiva.

Modernamente elle tem character de coacção que encontra justificação na garantia dos rendimentos de que o Estado carece e na egualdade de todos perante o pagamento.

Se o principio da solidariedade social se encontrasse perfeitamente desenvolvido, dispensar-se-hia a coacção.

— Esta cathegoria fiscal chama-se umas vezes *contribuição*, envolvendo a ideia de cooperação, assistencia; outras chama-se *direitos*, envolvendo a ideia de dever; e outras *imposto*, envolvendo a ideia de coacção, força coercitiva.

92.—AS ANTIGAS THEORIAS DA TROCA E DO PREMIO DE SEGURO

Os economistas do seculo XIX procuraram caracterisar d'um modo mais rigoroso a noção de imposto. Duas theorias appareceram: — a da troca, defendida por Proudhon e a do premio de seguro, de Girardin.

— Segundo a primeira, imposto é o preço dos serviços que o Estado presta aos cidadãos. Esta theoria é evidentemente pouco aceitavel para explicar a natureza do imposto. A troca é um acto livre, ao passo que o imposto é obrigatorio.

Nem se diga que elle é livre por ter sido votado pelos representantes do povo.

O individuo pôde ser contribuinte sem ser eleitor.

Nos regimens parlamentares predomina a maioria e a esta tem de sujeitar-se a minoria.

Alem d'isto ha falta de correspondencia entre as

quantias pagas e os serviços prestados. Se tal correspondencia existisse, não se comprehendia a protecção dispensada aos pobres, aos invalidos e ás creanças, visto que estes nada pagam.

Todos sabem que frequentemente as sommas do imposto se empregam em coisas que não beneficiam directamente os individuos, mas consomem-se na prodigalidade e na dissipação.

Finalmente, não se pôde determinar o preço dos serviços que os individuos recebem do Estado. Assim o rico olha os beneficios da hygiene e da instrucção de modo bem diverso do pobre, etc.

Os modos de ver sobre a necessidade e intensidade dos serviços publicos são variadissimos. Por esta theoria não pôde, pois, explicar-se a natureza do imposto.

— Segundo Girardin, o imposto é um premio de seguro que os particulares pagam ao Estado pela salvaguarda de suas pessoas e bens (acção de segurança interna e externa).

Mas por esta theoria o Estado não tendo mais do que manter a segurança interna e externa, esqueceria as preocupações maximas da civilisação moderna: instrucção, educação, etc. Alem d'isso tambem o Estado não teria de manter a segurança dos pobres, visto que elles não pagam o tal premio.

Demais não podemos comparar o Estado a uma companhia de seguros. No caso de sinistro, esta dá

uma indemnisação, o que não succede com o Estado no caso d'um flagello. E se algumas vezes o faz, é a título meramente gracioso. Se qualquer de nós for roubado, o Estado intervem, perseguindo o ladrão; mas, se este já tiver gasto a somma roubada, o Estado não a restitue, nem nos indemnisa. A sua acção é de prevenção e não de reparação.

Esta theoria é, pois, como a anterior, inadmissivel para explicar a natureza do imposto.

93. — O imposto como dever social

Modernamente tende a predominar o conceito de que o imposto é uma obrigação social.

Na Constituição franceza de 1793 lê-se que nenhum cidadão é dispensado da honrosa obrigação de concorrer para a satisfação das despesas publicas. Póde parecer extranho que nesta Constituição se declarasse que era honroso o pagamento do imposto. É necessário attender ás ideias da epoca. O imposto, pago unicamente pelas classes inferiores, era ainda nesse tempo considerado uma servidão. A Constituição de 93, vibrando um golpe profundo nas desigualdades sociaes e abolindo todos os privilegios, veio rehabilitar o imposto. Esta ideia veio a accentuar-se á medida que se tornou

mais frequente o recurso ao imposto para a realização dos serviços publicos. Ora os serviços publicos beneficiam todos os cidadãos que, portanto, devem concorrer, consoante as suas forças, para a realização d'esses serviços.

A sociedade impõe deveres ao cidadão. O imposto é um d'esses deveres e tão sagrado como o dever do serviço militar.

Esta doutrina tende a transformar os systemas fiscaes dos paizes modernos.

— Um dever tem de ser cumprido na medida das forças de cada um e necessario se torna attender á capacidade economica pessoal.

Não bastam os signaes externos, não basta attender á riqueza individual. Na verdade, dois individuos com eguaes fortunas, mas em diversas condições de familia, um celibatario e outro casado e cercado de filhos; dois proprietarios com predios do mesmo valor, mas os d'um absolutamente livres e os d'outro hypothecados; dois industriaes que tem o mesmo numero de operarios, machinas da mesma força, etc., mas que não encontram no mercado a mesma collocação para os seus productos, não devem ser contribuidos com eguaes sommas.

— Esta concepção do imposto como um dever social leva-nos ás seguintes consequencias.

1.^a *Personalidade do imposto.* Cada cidadão deve

pagar segundo as suas condições economicas, depois de deduzidos os encargos de familia.

2.^a O imposto é um dever social que cada um deve cumprir em harmonia com as suas forças. O rico deve pagar mais do que o pobre. D'aqui resulta a noção do *imposto progressivo*.

3.^a Ninguém se deve subtrahir ao pagamento do imposto. Quem o faz, pratica um acto anti-social, como o d'aquelle que se furta ao serviço militar, ou a fazer parte d'um jury. Mas o cidadão não se deve limitar simplesmente ao cumprimento d'este dever. Deve ainda fornecer á administração publica todos os elementos necessarios para que ella possa precisar rigorosamente a sua capacidade economica.

Devem castigar-se rigorosamente todos aquelles que se neguem a dar declarações, ou as prestem falsas.

D'aqui resulta a 3.^a consequencia — *a materia collectavel não deve determinar-se pelos signaes externos, mas pelas declarações do contribuinte.*

94. — O imposto será um bem ou um mal?

Das noções dadas conclue-se que o imposto se

apresenta como uma necessidade social. Esta conclusão serve para affastar a pueril controversia se o imposto é um bem ou um mal.

— Os economistas que sustentam que o imposto é um mal, baseiam-se em que o imposto é constituído por riquezas subtraídas á actividade individual, riquezas que se empregam em serviços pouco productivos e ás quaes os cidadãos dariam bem melhor applicação do que o Estado, cujos serviços são mal geridos e mal administrados. Deve, portanto, reduzir-se ao minimo o imposto, bem como as funcções do Estado.

Mas facil é de ver que, se, algumas vezes, o imposto é gasto em obras desnecessarias, a maior parte das vezes é consumido para serviços indispensaveis, que não podem ser prestados senão pelo Estado. O interesse particular nem sempre coincide com o geral. Os particulares não se encarregariam, por exemplo, da construcção de linhas ferreas em regiões pouco exploradas, etc.

Parece-nos, pois, que esta theoria se deve affastar do campo da discussão.

— A outra doutrina de que um imposto é um bem, é mais perniciosa. Reveste varias modalidades.

a) Dizem uns que o imposto é um bem, porque estimula a actividade dos individuos e desenvolve a riqueza.

Este conceito mostra que o imposto obriga o individuo a um excesso de trabalho que elle de bôa vontade dispensaria e, levado ao exagero, pôde conduzir-nos á ideia de que os impostos, mesmo excessivos, são beneficos. Nesta ordem de ideias MacCulloch afirma que o progresso actual da industria ingleza proveiu dos impostos excessivos, lançados por occasião das guerras com a França e com a America.

Mas os impostos excessivos, alem de obrigarem o individuo a um trabalho exagerado, indo portanto de encontro ao ideal do repouso para o gozo dos bens moraes e intellectuaes, são de muito difficil cobrança, prestam-se á simulação e á fraude e só podem justificar-se em casos muito excepcionaes de necessidade na vida das nações.

b) Outros escriptores sustentam que o imposto é um bem, porque offerece aos cidadãos a melhor collocação que elles podem dar aos seus capitaes.

Mas nem sempre o imposto tem uma applicação productiva e não se demonstrou ainda que os particulares não podessem arranjar melhor applicação das suas riquezas. Por conseguinte não se pôde apresentar o imposto como um bem, debaixo d'este ponto de vista.

c) Outros ainda dizem que o imposto é um bem, porque os contribuintes o tornam a receber do Es-

tado sob a fôrma de serviços productivos como um orvalho fecundante.

Mas muitas vezes a fôrma sob que o imposto reapparece, é desvantajosa e, como acima dissemos, ainda ninguem demonstrou que os cidadãos não lograssem conseguir melhor collocação para os seus capitaes.

— Não podemos, pois, dizer que o imposto é um bem ou um mal. O imposto é uma necessidade social tanto mais justificada, quanto mais util fôr a applicação das riquezas que o constituem.

95. — O imposto deverá ter uma função puramente fiscal?

— Os escriptores francezes dizem que sim e Stourm sustenta que a unica função do imposto é abastecer o thesouro, porque só nesse abastecimento está a sua justificação.

— Montyon entendia que o imposto devia desempenhar uma função moralisadora.

Deviam classificar-se em duas cathgorias os actos da vida social: — actos bons e actos maus, devendo estes ser fortemente tributados.

— Wagner sustenta que o imposto deve ter, alem

da função fiscal, uma função politico-social ou socio-politica, procurando corrigir as injustiças da repartição das riquezas e os vícios das desigualdades sociais.

— A primeira opinião não é facil de sustentar.

O imposto tem desempenhado sempre uma influencia profunda sobre a vida economica (*função economica*).

É de ver as consequencias que derivam para as classes baixas do imposto de consumo que influe sempre largamente na carestia da vida.

Ha muitos impostos que são organisados para obter o desenvolvimento economico do paiz. Os direitos aduaneiros com caracter protector tem por fim o desenvolvimento da economia nacional.

Com o imposto sobre o alcool procura-se restringir o consumo desta bebida que tão prejudicial é. O mesmo diremos do imposto sobre os objectos do luxo, etc.

— O conceito de Montyon é muito vago.

A função moralisadora é difficil de precisar no imposto. Em primeiro logar a distincção entre actos bons e maus é arbitraria. Montyon considera como actos bons os bailes, as danças, a gymnastica, etc., e como maus os espectaculos publicos, os creados masculinos, etc.

Mas suponhamos que tal classificacão se podia

fazer. Ou dava resultado e o Estado cahia na penuria por falta de actos maus e portanto por falta de receitas; ou não dava resultado, e isso mostrava a sua inefficacia, devendo logo pôr-se de parte.

— Quanto á theoria da funcção politico-social do imposto, tivemos já occasião, quando tratamos dos *typos historicos de organização financeira*, de nos pronunciarmos pela doutrina de Wagner, salientando a falta de fundamento das criticas que lhe fazem.

96. — Maximas de Adam Smith

Segundo o notavel economista, o imposto deve ter quatro qualidades a saber: *justiça, certeza, commodidade e economia*, que se encontram traduzidas nas seguintes maximas.

— 1.^a *Cada cidadão deve contribuir para a satisfação das despezas do Estado na proporção das suas faculdades, isto é, na proporção do rendimento que usufrue sob a protecção do Estado.* Não se julgue, porém, que Adam Smith pretende resolver a questão do imposto proporcional ou progressivo.

Desta maxima tanto pode deduzir-se um como outro. O que elle teve em vista foi generalisar o imposto indo de encontro aos privilegios da sua epoca.

— 2.^a *A taxa do imposto deve ser certa e não arbitrária.* A época, a somma e o modo por que o contribuinte tem de pagar, tudo deve ser claro para evitar arbitrariedades e para o contribuinte, além de saber a quantia a pagar, poder verificar se ella é justa ou excessiva.

Com esta maxima Adam Smith procurou tornar o contribuinte absolutamente independente dos arbitrios dos empregados fiscaes.

— 3.^a *O imposto deve ser cobrado na época mais commoda para o contribuinte.* O credor tem quasi sempre a intuição da opporlunidade. Esta maxima tem sido seguida por todos os estados que « veem tosquiar o rebanho no momento em que a lã é mais abundante », recebendo as contribuições em prestações conforme a produção.

— 4.^a *O imposto deve ser organizado de modo que das mãos do contribuinte saia a menor somma possível, além da que entra nos cofres do Estado.* Pode violar-se esta maxima, creando legiões de empregados fiscaes, prohibindo que os particulares explorem certos ramos de negocio, arruinando por multas, confiscos, etc., os contribuintes que succumbem nas tentativas para illudir o imposto, e vexando o contribuinte com buscas domiciliarias, varejos, etc.

Taes são as maximas de Smith que foram completadas pelas de outros escriptores entre os quaes

Sismondi, que requer para o imposto, prudencia, honestidade, humanidade e outras qualidades moraes.

CAPITULO II

Principios juridicos da tributaçào

97. — Criterio da justiça tributaria

Trez theorias se nos apresentam no estudo dos principios juridicos da tributaçào: — *a do beneficio, a do sacrificio e a das facultades.*

— **a** Segundo a *theoria do beneficio* o imposto deve ser distribuido entre os cidadãos em harmonia com os beneficios que cada um recebe do Estado, e como entre esses beneficios avulta o da protecçào, cada cidadão deve pagar segundo a protecçào que recebe do Estado.

Esta theoria prende com a da troca e do premio de seguro, de que já tratamos. Facil é de refutar. Não se podem calcular para cada caso particular os beneficios que o individuo recebe.

Acresce que as classes pobres são actualmente as mais directamente beneficiadas com determinados serviços publicos. Se fôsse este o criterio, ellas deviam ser as mais contribuidas.

Não se torna, pois, necessario insistir sobre esta theoria.

— A *theoria do sacrificio* foi apresentada por Stuart Mill, que diz que o imposto deve ser distribuido de modo que haja egualdade de sacrificio para todos e uns não soffram maior privação que outros.

Esta theoria recebeu modernamente uma nova orientação com a escola austriaca. Segundo ella o imposto deve ser distribuido entre os individuos de modo que a somma exigida seja subtrahida á satisfação de necessidades egualmente intensas.

Esta doutrina soffreu varias criticas com conceitos muito errados.

— Assim alguns diziam que o imposto foi organizado para fazer soffrer os individuos. Por isso o que devia fazer-se, era destruir a sociedade.

Esta critica é phantastica! Ninguem sustenta que o imposto deve manter-se para fazer soffrer a humanidade. O que se sustenta é que, a realisar-se o imposto, traga egualmente sacrificios para todos.

— Outros tem sustentado contra a theoria de Stuart Mill que o imposto é uma divida com o Estado e só como divida deve ser apreciado. Mas a verdade é que o imposto envolve sacrificio.

— Ainda outros chamam a esta theoria, sentimental, de philantropia, para protecção das classes inferiores, etc.

Mas taes afirmações não teem justificação alguma.

O imposto refere-se a todos, pobres ou ricos.

— Em todo o caso a theoria de Stuart Mill é inaceitavel. O sacrificio é psychologico, isto é, depende do character, educação e qualidades moraes do individuo, ao passo que o imposto é material.

E a doutrina da escola austriaca tem o inconveniente de se não poder determinar a intensidade das necessidades individuaes.

— Em harmonia com a terceira teoria, o imposto deve ser distribuido entre os individuos segundo as suas faculdades. A difficuldade está em precisar a noção de faculdade que Adam Smith confunde com rendimento e que Walker entende que é o poder innato ou adquirido da producção. Mas isto não é rigoroso.

Este poder innato ou adquirido é o capital. Attendendo, porém, só a estes elementos (rendimento ou capital), não podemos determinar as faculdades.

Assim, individuos com egual fortuna, mas um celibatario e outro com numerosa familia, teem evidentemente capacidades diversas, tendo todavia o mesmo poder de producção.

O verdadeiro character de faculdade consiste na producção e no poder de dispôr dos seus resultados. É da coordenação da producção e do consumo que provem a faculdade.

Parece-nos que esta theoria é a mais rigorosa. Cada um deve concorrer para a satisfação das despesas do Estado na medida das suas faculdades. É esta a theoria que tende a predominar. Os escriptores allemães chamam-lhe a *theoria da capacidade contributiva*, ao passo que os americanos lhe chamam a *theoria do imposto facultativo*.

98. — Generalidade do imposto

Do principio das faculdades deriva o principio da generalidade do imposto que é inteiramente recente e quer dizer que no lançamento do imposto não deve haver privilegios. Foi a Constituição de 1793 que com elles acabou. Todas as constituições liberaes seguiram a orientação da revolução franceza.

A nossa Carta Constitucional, no art. 145.º, § 14.º, diz que ninguem será isento de contribuir para as despesas do Estado, em proporção dos seus haveres.

A actual Constituição da Republica Portugueza não se refere particularmente ao principio da generalidade do imposto, mas no num. 2.º, do art. 3.º, afirma a egualdade de todos perante a lei. Nessa egualdade comprehende-se a egualdade perante os

tribunaes, perante as funcções publicas, perante o imposto, etc.

— Da generalidade do imposto deriva o principio da uniformidade; quer dizer, os individuos que se encontrem em eguaes condições, devem pagar o mesmo imposto.

É de muito difficil applicação este principio, porque é quasi impossivel determinar as condições economicas de cada individuo. Tem pois de se proceder por medias.

Acresce que na ordem fiscal ha phenomenos com que se altera o principio da uniformidade. Assim succede com o imposto de consumo que recae sobre as classes desprotegidas, absorvendo-lhes uma fracção muito maior de rendimento do que ás classes ricas. No entanto, nos orçamentos dos paizes modernos taes impostos constituem uma das principaes fontes de receita.

Outro tanto se dá com a *repercussão do imposto* que consiste em o contribuinte transferir por meio de transacções o imposto que recae sobre elle em parte ou no todo para outros contribuintes. Assim, suponhamos que o legislador, depois de ter tributado toda a riqueza immobiliaria e querendo attingir a riqueza mobiliaria, lança um imposto sobre as rendas de casa, a cargo dos inquilinos. Se estes conseguem transferir o imposto para os proprietarios,

obrigando-os a reduzir as rendas no equivalente ao imposto que tem de pagar, não só a riqueza mobiliária deixa de ser atingida, mas a immobiliaria vem a ser tributada duas vezes. Pôde o legislador não prever esta repercussão, e assim depois se vão alterar os principios de justiça que elle teve em vista.

99. — Minimo de existencia

Apesar da generalidade do imposto, as legislações admittem o *minimo de existencia*, isto é, a somma de valores que, por ser destinada á satisfação das necessidades fundamentaes da familia, é isenta do pagamento do imposto. Relativamente a esta questão — se deve ou não admittir-se nas legislações o minimo de existencia, apparecem tres correntes:

— A primeira é contraria ao minimo de existencia, que considera injusto, porque o imposto deve pesar do mesmo modo sobre todos.

É muito diminuto o numero dos escriptores que seguem esta corrente. Robespierre dizia que admittir o minimo de existencia, sendo uma consagração da riqueza, era um insulto para o povo.

— A segunda corrente entende que o minimo de existencia se deve admittir como uma compensação

das desigualdades provenientes d'outros impostos—especialmente do imposto de consumo, que pesa sobre as classes inferiores.

Leroy Beaulieu entende, no entanto, que nenhum rendimento se deve excluir totalmente do pagamento do imposto, porque não se pode determinar precisamente o minimo de existencia em cada um. Alem disso, nas sociedades modernas o governo é de todos, por isso todos são responsaveis pelos desvarios do governo, e não uma classe unica.

— A terceira entende que o minimo de existencia é exigido pelos principios de justiça tributaria. De modo algum o Estado pode exigir ao individuo aquillo de que elle carece para a sua subsistencia.

— Desprendendo-nos destas orientações, referir-nos-hemos ás razões *jurídicas* e *financeiras* que, a nosso ver, justificam o minimo de existencia.

Sob o ponto de vista *jurídico* notaremos que não se deve de modo algum baixar o theor de vida das classes trabalhadoras, que em algumas já é bem precario.

A razão *financeira* assenta no facto de o imposto sobre os pequenos rendimentos ser muito pouco productivo. Alem disso é necessario compensar os pequenos contribuintes das desigualdades provenientes dos impostos indirectos, principalmente de consumo.

A difficuldade está em determinar esse minimo

de existencia, porque ao mesmo rendimento podem corresponder variadissimas faculdades. Assim, é muito differente a situação de dois individuos que teem um rendimento de 200\$000 reis, sendo um sadio e outro doente, um velho e outro novo, um solteiro e outro com familia numerosa, um vivendo na cidade e outro no campo.

Tem, pois, de se proceder por approximação, desde que não pode estabelecer-se um minimo de existencia para cada individuo.

— Este principio resulta do das faculdades.

Desde que cada um deve pagar em harmonia com as suas faculdades economicas, essas vão diminuindo á medida que vamos descendo nas classes sociaes, chegando a encontrar-se um consumo igual á producção. O minimo de existencia está consagrado nas legislações da França, Inglaterra, Prussia, Suissa, Holanda, etc.

100. — Imposto proporcional e progressivo

Já estabelecemos o criterio de justiça tributaria, segundo o qual cada um deve pagar em harmonia com as suas faculdades. Mas como conseguir isto? Pelo methodo progressivo ou pelo proporcional? Ve-

jamos primeiramente a noção destas modalidades de imposto.

— *Imposto proporcional é a applicação da mesma percentagem, qualquer que seja a matéria collectavel.* Estabelecida a percentagem de 2^o/o, esta conservar-se-ha para qualquer rendimento. Se o individuo tiver 100\$000 reis de rendimento, pagará 2\$000 reis, se tiver um 1.000\$000, pagará 20\$000 reis, e assim successivamente.

— *Imposto progressivo é a applicação duma percentagem cada vez maior, á medida que augmenta o rendimento do contribuinte.* Assim, o individuo que tiver 100\$000 reis de rendimento, pagará 2^o/o, o que tiver 200\$000 reis, pagará 2,5^o/o ou qualquer outra taxa, conforme a razão da progressão.

Ao passo que o imposto proporcional cresce só com o augmento da materia collectavel, o imposto progressivo cresce com esse augmento e com o augmento da percentagem.

O emprego destes dois termos — *imposto proporcional* e *imposto progressivo* — não é perfeito, é pouco rigorosa esta terminologia, visto que a progressão é uma forma especial de proporção.

No entanto estes termos estão já consagrados na Sciencia das finanças.

— Facil é de ver que o methodo progressivo só pôde applicar-se aos impostos directos e a alguns

indirectos a titulo gratuito (doações e successões) e tambem a titulo oneroso.

Não pôde, porém, applicar-se ao imposto de consumo. Nem mesmo se comprehende que se applicasse uma percentagem differente, quando o consumo fôsse feito por um rico ou por um pobre.

Dentre os impostos directos são os pessoases os que se harmonisam melhor com o methodo progressivo, porque nelles se attende ás condições economicas do individuo, seus encargos, etc. Pelo contrario, a applicação deste methodo aos impostos reaes levar-nos-hia a onerar egualmente individuos em condições muito diversas, cometer-se-hiam as maiores injustiças.

Entre os impostos pessoases o que melhor se presta á applicação do methodo progressivo é o imposto geral sobre o rendimento.

10'. -- Imposto progressivo e regressivo

Não se deve confundir o imposto progressivo com o regressivo.

Em logar da taxa augmentar á medida que augmenta a materia collectavel (*imposto progressivo*),

póde diminuir e temos o *imposto regressivo* que diminui a taxa em aquelle em que a taxa diminue á medida que augmenta a matéria collectavel.

O *imposto regressivo* não é uma simples combinação theorica. Na idade media foi elle muito usado, decretando os Estados geraes da França, em 1356, que os rendimentos mais fracos pagassem 10 0/0, os medios apenas 4 0/0 ou 5 0/0 e os mais elevados unicamente 2 0/0 ou 3 0/0. É preciso notar que nem todos os grandes rendimentos eram attingidos. Os clérigos e os nobres pagavam o imposto só até 1.000 libras de rendimento.

Alguns escriptores consideram o *imposto regressivo* como uma fôrma do *imposto progressivo*. Mas tal modo de ser não é exacto. Os seus fins são diametralmente oppostos. Emquanto o *imposto regressivo* procura alliviar os ricos, o *imposto progressivo* visa a tributá-los mais fortemente.

— Theoricamente apparecem trez combinações do *imposto regressivo*:

1.^a *Imposto regressivamente regressivo*, em que a percentagem vae diminuindo menos rapidamente do que augmenta a matéria collectavel.

2.^a *Imposto proporcionalmente regressivo*, em que a percentagem vae diminuindo em harmonia com o augmento do rendimento.

3.^a *Imposto progressivamente regressivo*, em que

a percentagem vaé diminuindo muito mais rapidamente do que cresce o rendimento.

Estas combinações nunca passaram dos livros. As tendencias democraticas modernas não consentiriam de modo algum a sua realisação.

102. — Imposto progressivo, progressional e degressivo.

Para melhor precisarmos a noção de imposto progressivo, necessario se torna distingui-lo do imposto progressional e do imposto degressivo.

— Foi Garnier que estabeleceu a distincção entre os dois primeiros, considerando imposto progressivo o que augmenta em progressão illimitada e imposto progressional o que augmenta em progressão limitada. Esta doutrina não tem a importancia que parece.

Nunca se pensou em applicar o imposto em progressão illimitada, porque teria de chegar-se á tributação de 100 por 100 o que seria um verdadeiro confisco do capital. Todos os impostos estabelecidos teem sido de progressão limitada. O limite de progressão mais elevado que se conhece nas modernas legislações é de 37,5^o%. Attingido elle, a taxa é a

mesma para todas as sommas e o imposto progressivo torna-se proporcional.

— Se é facil criticar a distincção de Garnier, não o é estabelecer a differença entre imposto progressivo e degressivo.

Appareceram trez criterios.

1.º Segundo uns, no progressivo estabelece-se a progressão de baixo para cima e no outro de cima para baixo, isto é, determina-se primeiramente o limite e em seguida as taxas descendentes, á medida que os rendimentos vão diminuindo.

Deste modo esta distincção tem a mesma importancia que saber se uma escada é ascendente ou descendente. É insustentavel. Não é mais do que um eufemismo, dizem alguns escriptores, que appareceu para quebrar as resistencias e evitar os prejuizos e preconceitos da búrguesia.

2.º Segundo outros, no imposto progressivo o limite a que chega a progressão, é bastante alto, ao passo que no degressivo esse limite é baixo. Mas qual é o criterio para arranjar um limite alto ou um limite baixo? Só o fim que se tem em vista com a maior ou menor elevação do limite nos poderá elucidar sobre a natureza de cada um dos impostos. Mas é tal a confusão entre os escriptores que admittem esta interpretação, que o mesmo imposto é considerado moderado por uns e elevado por outros.

3.º Ainda segundo outros, imposto degressivo é o que não recahe sobre todo o rendimento, admitindo portanto o mínimo de isenção.

Supponhamos que o mínimo de isenção é 200\$000 reis e a taxa 10 %.

<i>Rendimento</i>	<i>Imposto</i>	<i>Taxa</i>
500\$000 reis	30\$000 reis	6 %
1:000\$000 »	80\$000 »	8 %
2:000\$000 »	180\$000 »	9 %
20:000\$000 »	1:980\$000 »	9,90 %

500\$000 reis, tirando-lhe o mínimo de isenção, ficam 300\$000 reis que a 10 % produzem 30\$000 reis ou seja o mesmo que 500\$000 reis a 6 %.

20:000\$000 reis, tirando-lhe o mínimo de isenção, ficam 19:800\$000 reis que a 10 % dão 1:980\$000 reis, ou seja o mesmo que 20:000\$000 reis a 9,90 %.

Applica-se a taxa normal simplesmente a uma fracção do rendimento.

Mas o mínimo de isenção tanto é admittido no imposto progressivo como no degressivo.

— No meio desta diversidade de opiniões, entendemos que o imposto degressivo tem por fim a proporcionalidade, de forma que todos venham a pagar em harmonia com a taxa normal. Mas, como os ren

dimentos inferiores não podem suportar esta taxa, estabelecem-se excepções, deducções e reduções relativamente a esses rendimentos, para que todos os contribuintes possam pagar em harmonia com as suas faculdades.

O imposto degressivo tem, pois, por ideal alliviar os rendimentos dos menos abastados e o regressivo tem por fim tributar fortemente os ricos.

No decreto de 4 de maio de 1911 o legislador parece que seguiu este mesmo criterio. Ha a taxa media e depois taxas progressivas e degressivas.

103.— Justificação do imposto progressivo.

Debaixo de trez pontos de vista pode apresentar-se-nos esta questão: — *juridico, economico e social.*

— Sob o *aspecto juridico* trez theorias surgem: *a do beneficio, a do sacrificio e a das faculdades.*

1.^a *A theoria do beneficio* não deixa ver dum modo claro qual o methodo a seguir no lançamento do imposto.

— Segundo uns, della deriva o imposto proporcional, pois os cidadãos devem pagar em harmonia com os serviços recebidos do Estado. Não se com-

prehenderia que o Estado estabelecesse taxas diferentes conforme a fortuna de cada um.

Era o caso de um negociante, segundo a fortuna dos freguezes, baixar ou elevar os preços das mercadorias.

— Segundo outros, na actual organização social, a protecção do Estado é para os ricos. Devendo, pois, estes pagar mais do que os pobres. Daqui a applicação do methodo progressivo.

— Ainda e finalmente outros derivam desta theoria o imposto regressivo, porque, dizem, para proteger um valor de 20 contos, por exemplo, não é necessario fazer uma despesa decupla da que se faria para proteger valor de 10 contos. Portanto os cidadãos devem contribuir para a satisfação das despesas publicas menos que proporcionalmente.

Acresce que, sendo as classes pobres as que mais beneficios tiram dos serviços do Estado, devem pagar mais do que os ricos. Dahi o imposto regressivo.

Tanto basta para provar a falsidade duma theoria que, partindo do mesmo principio, leva a conclusões tão diferentes.

— Thiers entende que sendo o imposto um premio de seguro, cada um deve pagar em harmonia com o valor garantido (methodo proporcional).

S. Mill, ao contrario, affirma que não é em harmonia com o valor, mas sim com o risco que

esse valor corre, que se deve estabelecer o premio de seguro (methodo progressivo). Assim correm mais risco 20 contos, pertencendo a um só individuo, do que se estivessem distribuídos por 40 ou 20 individuos. Devem portanto os ricos pagar mais.

É, pois, tão falsa esta theoria do premio de seguro como a do beneficio.

2.^a A *Theoria do sacrificio* leva, segundo S. Mill, á applicação do methodo proporcional. Admittindo-se o minimo de isenção, diz elle, tudo o mais que fica, tem egual importancia para todos e deve ser tributado proporcionalmente, visto que todos o podem dispensar do mesmo modo.

Esta doutrina não se pôde considerar exacta em face das modificações, por que a fez passar a escola austriaca, que demonstrou que, mesmo depois de excluido o minimo de isenção, a tributação pôde levar á desigualdade de sacrificio, porque o restante tem valor conforme a intensidade das necessidades a satisfazer. Assim, individuos medianamente ricos não poderão satisfazer necessidades que são satisfeitas pelos individuos muito ricos, por ser tirada áquelles uma grande parte da sua fortuna.

Por conseguinte, a *theoria do sacrificio* com os aperfeçoamentos da escola austriaca, leva ao imposto progressivo. Isto basta para provar a sua insufficiencia.

3.^a Fica, pois, a *theoria das faculdades*, como critério de justiça tributaria. Esta *theoria* leva unicamente ao imposto progressivo.

As faculdades d'um individuo, isto é, o seu poder de dispôr dos bens, augmenta muito mais rapidamente do que o poder de producção, isto porque as necessidades não augmentam proporcionalmente em relação ao augmento da producção, sendo por isso necessario estabelecer o methodo progressivo.

Em verdade se A tem um rendimento dez vezes superior ao de B, deduzindo a parte necessaria á satisfação das suas necessidades, vemos que o rendimento disponivel de A é superior ao rendimento disponivel de B e que, por consequencia, a percentagem, para chegarmos á verdadeira proporcionalidade, não deve ser a mesma para ambos.

— Mas contra isto tem-se notado o defeito seguinte do imposto progressivo.

É injusto, porque é arbitrario. Qual a razão de se constituir um grupo com os rendimentos até 30% e não até 35%?

Porque é que ao 4.^o grupo applicamos uma taxa e outra ao 2.^o?

Depois, qual o motivo de aceitarmos uma taxa como maxima?

No imposto proporcional não ha arbitrio. Tudo se reduz a uma regra de trez simples.

Conhecida a materia collectavel e a somma que o Estado quer obter, facilmente se determina o imposto. Se a materia collectavel é de 100.000 contos e o Estado quer receber 30.000 contos,

$$100.000:000\$000 : 30.000:000\$000 :: 100 : x$$

$$x = 30$$

Por consequencia a taxa a estabelecer é de 30%. No imposto proporcional, dizem, tudo é rigoroso, certo e preciso.

A esta objecção responderemos dizendo que tal certeza é simplesmente apparente. O imposto proporcional não attende ás condições economicas dos individuos; estabelecendo uma taxa unica para todos, é arbitrario. E se, como dizem, o imposto progressivo é arbitrario, tem sobre o proporcional a vantagem de realisar mais aproximadamente a justiça fiscal, estabelecendo taxas differentes segundo as faculdades dos individuos.

Facil é de ver que se deve abandonar uma estabilidade injusta, para dar logar a uma instabilidade justa.

— Sob o *ponto de vista economico*, dizem que o imposto progressivo prejudica a industria, porque lhe rouba uma grande somma de riquezas.

Mas devemos dizer que este prejuizo não vem da

fôrma do imposto, mas sim da taxa, quando esta seja elevada.

O imposto proporcional que tenha a taxa de 20%, é mais prejudicial para a industria do que o imposto progressivo que tenha a taxa maxima de 15%.

Alem d'isso, o imposto progressivo, mais equitativo que o proporcional, concorre melhor para o desenvolvimento da industria, porque permite mais facilmente a economia e o trabalho.

— Dizem outros que o imposto progressivo não produz grande rendimento.

Ninguem procura com o imposto progressivo alcançar maior rendimento, mas simplesmente obrigar os cidadãos a contribuir equitativamente segundo as suas facultades.

— Alguns affirmam ainda que o imposto progressivo determina o exodo dos capitaes para outros paises, onde não exista esse imposto.

Os factos, porém, provam o contrario. Nos paises que, como a Inglaterra, a Allemanha e a Suissa, adoptaram o imposto progressivo, longe dos capitaes emigrarem, vão-se concentrando de anno para anno, duma maneira assombrosa. E bastava a internacionalisação do imposto progressivo para, se esta objecção tivesse fundamento, a destruir. Demais, a emigração não é tão facil como parece; provoca despesas que nem sempre compensam.

— Finalmente, observam outros que o imposto progressivo origina a dissimulação e a fraude.

Mas os paizes que fazem applicação do imposto progressivo, são precisamente os mais adiantados e os de melhor situação financeira. Nestes a fraude e a dissimulação são muito menores que nos paizes que admitem o systema proporcional. Ainda não foi provada a verdade desta objecção. Effectivamente, se o imposto fôr muito pesado, não negamos que se dê tal dissimulação, mas o mesmo se daria com o imposto proporcional. E isto seria resultado, não do imposto em si, mas da sua má applicação. Na Suissa, os cantões que a principio eram hostis a este systema, acceitam-no actualmente de bom grado.

— Sob o *ponto de vista social* apparecem-nos tres theorias: a) a *socio-politica* de Wagner, b) a *compensatoria geral* de Walker e c) a *compensatoria especial* de Leroy Beaulieu.

a) O imposto progressivo é, segundo o socialismo cathedratico, um meio de combater as desigualdades sociaes.

Esta doutrina não é admittida pelos socialistas nas mesmas condições. Estes defendem tambem o imposto progressivo, mas só como uma cathegoria transitoria, enquanto se não operar a transformação social que tanto preconizam.

É por isso que elle figura nos seus *programmas*

minimos (programmas das reformas a introduzir na organização social actual, necessarias para o melhoramento da situação da classe operaria, enquanto se não estabelecer a perfeita egualdade economica). Em todo o caso, os socialistas neste ponto affastam-se da doutrina de Karl Marx que nada esperava das reformas fiscaes burguezas.

b) Diz Walker que as desigualdades sociaes são devidas em grande parte ao mau desempenho das funcções do Estado, que por actos positivos e por omissões muitas vezes permite a fraude, a violencia e a exploração.

Por vezes o Estado pratica actos em nome do interesse geral, como a guerra, as pautas aduaneiras, os tratados de commercio, etc., os quaes, em ultima analyse, servem só para aggravar as desigualdades economicas. O Estado deve, pois, procurar compensar estas desigualdades, lançando mão do imposto progressivo.

c) L. Beaudieu admite o imposto progressivo como unico meio de compensar as injustiças provenientes do imposto de consumo, que, pesando principalmente sobre as classes trabalhadoras, tem character regressivo. Esta theoria chama-se *compensatoria especial*, porque não se applica a todos os impostos, mas só a tantos quantos sejam necessarios para compensar os impostos de consumo.

— Estas tres theorias teem o inconveniente de nos ser impossivel por meio dellas corrigir completamente as desigualdades sociaes.

No campo social não pôde, pois, dar-se uma razão absolutamente scientifica.

104. — Aplicações do imposto progressivo feitas pelas legislações.

Deixando os principios theoreticos e passando propriamente para o dominio dos factos, vamos ver as applicações do imposto progressivo.

— Em Athenas encontra já uma applicação ainda que muito rudimentar com a tributação por classes, applicando-se a cada classe uma taxa differente segundo a fortuna.

— Em Roma não ha vestigio algum do imposto progressivo, o que não é para admirar, tendo-se em vista a pouquissima importancia que ao imposto se ligava.

— Na edade média apparece este imposto nas organizações democraticas, communas, cidades e republicas. Constituem até um argumento contra o imposto progressivo os abusos que em Florença delle fizeram os governantes, para arruinar os seus ad-

versarios. Mas é facil de notar que taes abusos nada provam contra esta fôrma de imposto, mas simplesmente o arbitrio.

— Na idade moderna nenhum vestigio d'elle se encontra. Mas surge com a revolução franceza que estabeleceu sob a fôrma progressiva a renda de casas, agrupando-as em varias cathogorias. Tirando esta applicação, nenhuma outra de importancia apparece.

— Actualmente, o imposto progressivo tende a accentuar-se cada vez mais nas legislações financeiras. O paiz, onde se tem feito ultimamente maior applicação do methodo progressivo, é a Suissa onde ha cãtões em que elle recãe somente sobre o capital, outros em que é apenas sobre o rendimento e outros em que recãe sobre ambas as coisas.

Na Allemanha ha tambem o imposto do rendimento sob a fôrma progressiva (*einkommensteuer*). Do mesmo modo está elle organizado na Inglaterra (*income-tax*).

A Austria e a Italia tem tambem applicado o imposto progressivo.

Parece que á medida que se tem accentuado o espirito democratico, se tem diffundido o methodo progressivo. Já Price affirmava que o imposto progressivo seria o futuro da politica fiscal da Europa.

Em todo o caso notaremos que o imposto

sobre o rendimento reveste propriamente a fôrma degressiva, que já conhecemos porque, estabelecendo-se uma mesma taxa, fazem-se em seguida deducções, excepções e reduções por todos não poderem pagar do mesmo modo.

O imposto progressivo existe tambem sobre as successões, sendo aqui applicado com todo o rigor.

Não obstante todos os argumentos contra esta fôrma de imposto, as experiencias a que com elle se tem procedido, vieram provar que, ao contrario do que affirmavam os seus inimigos, nelle se não tem verificado as fraudes e simulações de que fallam, o imposto progressivo não tem impedido o desenvolvimento da riqueza, a propriedade privada não tem sido prejudicada na sua vitalidade, etc.

105. — Imposto pessoal e real

É o imposto pessoal o que melhor se presta á applicação do methodo progressivo.

Duas noções ha para estabelecer a distincção entre estas modalidades de imposto.

— Segundo a noção antiga, *imposto pessoal* é o que affecta a pessoa do contribuinte e *imposto real* o que affecta os seus bens.

Esta noção não é exacta. Todos os impostos são pessoaes, enquanto constituem um encargo para o contribuinte e são ao mesmo tempo reaes, porque se recãem sobre o individuo, não é pelo facto da sua existencia, mas pelas suas riquezas. É por isso que modernamente os escriptores procuram dar uma nova noção de imposto pessoal e real.

— Segundo a noção moderna, *imposto pessoal é o que affecta a materia collectavel, attendendo á situação economica do individuo, isto é, ao grau do seu bem-estar. Imposto real é o que affecta a materia collectavel, não attendendo á situação economica do individuo.*

Assim, a contribuição de renda de casa que seja lançada sem se attender ás condições do contribuinte, se é rico ou pobre, endividado ou não, casado ou celibatario, etc., é um imposto real. A contribuição predial que incide sobre o solo, sem se attender se elle está ou não hypotheclado, é um imposto real. Se, porém, attendermos ás condições economicas do contribuinte, á facultade de dispôr dos rendimentos, teremos o imposto pessoal. O typo dos impostos reaes é o imposto de consumo, porque cobra tanto do rico como do pobre sempre a mesma somma. Mas é pessoal o *einkommensteuer* prussiano, porque recãe sobre todo o rendimento do contribuinte só depois de deduzido o minimo de isenção e feitas as demais reduc

ções. O imposto sobre a riqueza mobiliaria na Italia é um imposto pessoal, pois que classifica os rendimentos segundo a sua origem, estabelecendo que os rendimentos provenientes do capital paguem o imposto maximo, os rendimentos do trabalho paguem o minimo e os que proveem do capital e do trabalho paguem o imposto medio.

— O imposto começou por ser pessoal. Effectivamente a primeira forma de imposto que apparece é a das capitações, a principio por familias e depois por classes.

Com o desenvolvimento da riqueza appareceram mais tarde os impostos por classes; todos os individuos comprehendidos numa certa classe pagavam a mesma quantia. Mas o desenvolvimento da riqueza deu-se quer no campo agricola, quer, e muito principalmente, no campo industrial e commercial, tornando-se, por isso, necessario recorrer a outras formas de imposto para abranger estas novas formas da vida economica. Appareceram assim, ao lado dos impostos pessoaes, os impostos reaes. Estes vieram a ter a preferencia por serem mais productivos, e assim substituiram os pessoaes.

— Modernamente começa a predominar uma tendencia favoravel á personalidade do imposto, em virtude de os estados influenciados pelas correntes democraticas, que agitam a vida das sociedades mo-

dernas, se preocuparem intensamente com as condições das classes desprotegidas da fortuna.

Esta tendencia harmonisa-se com a theoria que temos seguido, de que cada um deve pagar segundo as suas faculdades. D'ahi a defeza do imposto pessoal.

— Contra elle, no entanto, duas razões se apresentam, uma *historica* e outra *economica*.

— Leon Say chega a affirmar que o imposto pessoal é um regresso a formas primitivas e que, sendo a principio o imposto pessoal um privilegio dos ricos contra os pobres, se transformou pela acção dos principios democraticos em privilegio dos pobres contra os ricos, não obstante ter a revolução franceza querido acabar com todos os privilegios de direito:

Este modo de argumentar não é rigoroso. Modernamente o imposto pessoal não é mais do que a continuação dos principios proclamados pela Revolução. Estabelecendo o principio de que ninguem deve pagar alem das suas faculdades, o imposto pessoal procura terminar com os privilegios de facto, como a Revolução quiz terminar com os privilegios de direito.

Demais não devemos preocupar-nos muito com o temor do retrocesso, visto que a evolução se realisa sempre no sentido do regresso. Assim, as tendencias no sentido do divorcio, a restricção da propriedade privada, a protecção ás classes trabalhadoras,

a regulamentação do trabalho, são afinal um regresso a fórmulas anteriores.

— A razão *economica* que costuma invocar-se contra o imposto pessoal é a seguinte: Não se pôde realizar o principio das faculdades sem as declarações do contribuinte. O imposto pessoal torna-se, deste modo, vexatorio, dá logar á simulação, etc.

Mas este argumento é antes contra o systema de estabelecer a materia collectavel por meio das declarações do contribuinte. Quando tratarmos do systema que se deve adoptar para determinar a materia collectavel, diremos então a nossa opinião sobre este assumpto.

106. — Discriminação dos rendimentos

Uma das fórmulas de applicar o systema pessoal é a classificação dos rendimentos segundo a sua origem, methodo muito em voga na Italia.

Faz-se geralmente distincção, baseada na natureza e origem dos rendimentos, entre rendimentos provenientes do trabalho, os quaes devem ser tributados muito benevolamente e rendimentos provenientes do capital (successões e mais valias prediaes), os quaes devem ser fortemente tributados; — ha ainda os rendimentos provenientes do capital e do trabalho con-

junctamente (industria, commercio); para estes estabelece-se uma taxa intermedia.

Esta discriminação encontra a sua justificação na theoria das faculdades, porque o poder de dispôr dos rendimentos varia conforme elles são produzidos pelo capital ou pelo trabalho. O poder de dispôr dos rendimentos produzidos pelo trabalho é muito menor do que o poder de dispôr dos provenientes do capital; porque nos rendimentos devidos ao trabalho o seu possuidor deve guardar uma parte para a velhice, para a doença, etc. O rendimento disponivel varia conforme a origem. Assim dois individuos que tenham o mesmo rendimento, mas um proveniente do capital e outro do trabalho, encontram-se em condições economicas muito differentes.

Este principio é novo e tende a predominar nas legislações, onde se entende que os rendimentos não ganhos pelo trabalho pessoal devem ser fortemente tributados. Antigamente não se podia seguir esta orientação, pois que a propriedade era considerada uma coisa sagrada.

Hoje, porém, como a noção individualista da propriedade tende a ser substituida pela doutrina socialista, os povos defendem que uma parte das fortunas não ganhas deve pertencer ao Estado, estabelecendo-se assim o imposto sobre as successões e mais valias.

Por *mais valias prediaes* comprehendem-se os valores devidos simplesmente ao progresso social, desenvolvimento de população, urbanismo, etc.

O imposto sobre as *mais valias* principiou na Alemanha nas *communas*, devendo generalisar-se no actual anno de 1912, devido aos optimos resultados obtidos. Na Inglaterra, Lloyd George, na organização das caixas de aposentações operarias, serviu-se tambem do imposto sobre as *mais valias* para custear as despesas com esta instituição. Nos Estados Unidos tambem se tem feito applicação d'este imposto. Na França já tem sido apresentadas ao parlamento, propostas no sentido de tributar as *mais valias*, e é de crer que não levará muito tempo que elle lá se applique tambem.

CAPITULO III

Principios economicos da tributaçã

107. — Materia collectavel. Capitações.

Estudada a natureza do imposto, vamos determinar qual o objecto sobre que elle deve recahir, isto é, a materia collectavel. Ha uma especie de imposto que abstrahе da materia collectavel: é o systema das capitações, que podem recahir sobre o individuo ou

sobre as famílias, sem distincção de sexo ou idade, ou attingir só os que se encontrem em certas condições de idade, sexo, etc.

As capitações constituem um systema de imposto muito simples, visto não exigirem investigação da materia collectavel. Mas, em compensação, é muito iniquo este systema, pois exige de todos a mesma somma, qualquer que seja a sua fortuna.

Por outro lado não o justifica tambem a sua grande productividade, porque, visto ninguem poder escapar ao seu pagamento, e attendendo a que as classes trabalhadoras tambem tem de pagar, torna-se necessario estabelecer uma taxa muito reduzida. De modo que, não dando um rendimento elevado, este imposto determina um grande sacrificio para todo o paiz.

Destas considerações resulta que:

1.º As capitações não se encontram nos paizes, onde os governantes se preocupam com um regimen fiscal equitativo. Só actualmente este systema tem grande applicação nas colonias sob a denominação de imposto de *palhota* ou *cubata*.

2.º Como não se conforma com os principios de justiça, este systema está hoje completamente abandonado pelos estados modernos. A revolução franceza conservou as capitações só com valor politico e não fiscal.

— Ha uma forma de capitações que não sofre tão facilmente estas criticas. É o *imposto de capitação graduada*. Neste divide-se a população em classes, e os individuos pertencentes á mesma classe pagam todos a mesma somma. Este systema usou-se na Russia, onde foi estabelecido por Pedro o Grande. Existiu tambem na Prussia com o nome de *Klassensteuer* (imposto de classes).

Mas contra esta forma de imposto ainda podemos notar o seguinte: ou as classes sociaes são pouco numerosas, e neste caso vem a produzir-se a injustiça da capitação simples, embora um pouco atenuada; ou essas classes são muito numerosas e então encontramos em presença não dum systema de capitação, mas dum imposto de rendimento muito rudimentar e grosseiro.

— Entre nós ainda se encontram vestigios de capitação na prestação de um ou mais dias de trabalho na construcção de obras de utilidade publica, imposta a todos os individuos maiores de 21 annos (*imposto de serviço braçal*).

106. — Os consumos

Outro systema de impostos completamente aban-

donado é o que toma para base da materia collectavel o consumo.

Foi muito preconizado na antiguidade e argumentou-se em seu favor que esses impostos eram pouco sensíveis e muito productivos e não tinham os inconvenientes dos que recahem sobre o rendimento e a propriedade. Seguia-se a maxima de que « era preciso depenar o pato sem elle gritar ».

Os impostos podiam recahir sobre os consumos necessarios ou sobre os consumos de luxo, que pouco produziam ao contrario dos primeiros.

Este systema é inaceitavel e está hoje completamente abandonado, visto taes impostos incidirem principalmente sobre as classes trabalhadoras. Ainda se podiam justificar no antigo regimen dos privilegios fiscaes, pois eram um meio de obrigar as classes privilegiadas a pagar. Actualmente, não se admitindo taes privilegios, não ha razão de existirem os impostos de consumo que são injustos, pois attendem só á quantidade da materia consumida, sem se importarem com as faculdades do consumidor.

As legislações modernas tendem a abandonar este systema. Ha factos que demonstram esta tendencia.

Quando a Inglaterra pensou em organizar as caixas de aposentações operarias, alguns conservadores entenderam que as receitas para tal fim deviam obter-se por meio do imposto de consumo.

A opinião publica revoltou-se contra tal ideia, por não comprehender que as despesas com as caixas de aposentações fossem feitas a expensas dos pobres. Seria dar-lhes com uma mão e tirar-lhes com a outra. Foi esta que triumphou e assim se recorreu ao imposto sobre as successões e mais valias prediaes, sendo approved em 1910 o *Financial Bill* de Lloyd George. Na França, quando se procurou realisar egual obra, tambem se lançou mão dos impostos sobre as successões. E no dominio das finanças locais a tendencia é no sentido de recorrer ás municipalisações, reduzindo o imposto de consumo.

Assim Glasgow conseguiu reduzir a 2% os setes impostos pelas municipalisações. Destas derivam na cidade de Genebra mais de metade das receitas.

Entre nós já foi abolido em Lisboa, pelo governo provisorio da República, o imposto de consumo. Canalejas em Hespanha tomou medida identica.

109. — O rendimento liquido da agricultura.

É outra forma de imposto, defendida pelos physiocratas, mas que hoje se encontra completamente abandonada.

Segundo os physiocratas, a agricultura é a única industria productiva e os agricultores, além de tirarem da terra o necessario para a sua subsistencia, lançam na circulação um *sobrecellente*, excesso de rendimento que constitue a riqueza dos paizes.

Não valia, pois, a pena lançar impostos sobre as outras industrias, pois que esses impostos iam recahir na agricultura e só serviam para complicar a cobrança.

Para evitar difficuldades era preferivel um imposto directo sobre a agricultura. E embora, por vezes, se argumentasse, dizendo que tal imposto representava uma confiscação dos rendimentos da agricultura, os physiocratas procuravam convencer os agricultores de que não queriam, de modo algum, confiscar-lhes a fortuna, antes desejavam que o proprietario e o agricultor tivessem, não só o necessario á subsistencia, mas, além disso, um estado social melhor.

E assim diziam os physiocratas que na occasião da compra das propriedades seria deduzido o correspondente ao imposto.

Assim, se uma propriedade valesse 100.5000 reis e o imposto abrangesse 30% do rendimento, na occasião da compra seria deduzido o correspondente ao imposto.

Mas os physiocratas esqueciam que, se este sys-

tema podia dar resultado relativamente a todos os que adquirissem a propriedade depois de elle estabelecido, não podia dá-lo relativamente aos proprietarios que tivessem de o iniciar. Tal systema foi posto em pratica a primeira vez por Markgraf principe de Baden, que o ensaiou em quatro communas sujeitas á sua jurisdicção. Mas, passados quatro annos, foi posto de parte em duas. Nas restantes prolongou-se por trinta annos, ao cabo dos quaes teve tambem de ser abolido em virtude das consequencias desastrosas a que levou. Apenas deu em resultado a depreciação da propriedade.

Apesar d'isso, os physiocratas não desistiram, dizendo que se tratava d'uma applicação muito restricta, por isso as experiencias feitas não demonstravam a inefficacia do seu systema.

A revolução franceza seguiu este systema, pois que no orçamento de 500 milhões de francos pediu á propriedade 240 milhões.

— Não é necessario insistir na critica deste systema, que é inadmissivel sob o ponto de vista *economico* e *fiscal*.

Sob a ponto de vista *economico* diz-se que só a agricultura é industria productiva, quando ella, afinal, o é tanto como as outras. Não se diga que ella cria materia. Modifica-a, dando-lhe novas utilidades. A sua funcção não é, pois, differente da das outras

industrias. Se o agricultor faz grão, servindo-se da terra e da atmospherá, o industrial, de egual modo, faz sabão, servindo-se da potassa e d'outros ingredientes. É, pois, erroneo este systema, sob o ponto de vista *economico*.

Sob o ponto de vista *fiscal* é inaceitavel tambem este systema, pois, fazendo pesar as despesas publicas sómente sobre a classe agricola, leva-la-hia á ruína e á miseria. Sob este aspecto, tal systema é absolutamente inapplicavel, pois, para fazer face ás despesas publicas, seria necessario exigir metade ou $\frac{3}{4}$ do rendimento agricola de cada paiz. É, pois, injusto e insufficiente.

Com estes termina o ciclo dos que admittiam sobre a materia collectavel theorias que hoje estão completamente abandonadas (velhas theorias).

110. — O capital

As novas theorias acerca da materia collectavel são tres: a materia collectavel é constituida pelo capital (Girardin); o imposto deve recahir unicamente sobre o rendimento (A. Smith); a materia collectavel deve ser determinada pelas faculdades do individuo.

Girardin deduziu a sua theoria, em grande parte, da natureza do imposto, sustentando que materia collectavel é apenas o capital em sentido fiscal e não em sentido economico. Para o provar apresentou razões de ordem *juridica*, *economica* e *fiscal*.

— Em primeiro lugar, sendo o imposto um premio de seguro, o Estado tanto garante o capital que rende como o que não rende, sendo, por isso, justo que um e outro sejam collectados independentemente do rendimento.

— Sob o ponto de vista *economico*, o capital tem de circular para não soffrer depreciação, pois, conservando-se inactivo, vem a prejudicar a vida economica. E, como o imposto é sempre o mesmo, o capitalista procurará empregar os seus capitães em empresas que lhe deem maior remuneração.

— Sob o ponto de vista *fiscal*, observa Girardin que o imposto sobre o capital tem vantagem sobre o imposto que recae no rendimento, pois abrange valores que não tem importancia como rendimento, mas a tem como capital. É o que succede com os quadros artisticos, joias, estatuas, etc. Alem d'isso, o capital pode avaliar-se melhor que o rendimento, pois é mais visivel.

Para comprehender este systema é necessario attender á noção de capital que, segundo Girardin, é constituido por todos os haveres que entram no pa-

trímonio do indivíduo: dinheiro, quadros artísticos, joias, etc. Assim, segundo elle, o imposto não incide sómente sobre os meios de produção, mas sobre todos os bens do indivíduo.

— Facil é de criticar esta doutrina. Lançar o mesmo imposto sobre o capital, qualquer que seja o rendimento, nada ha mais injusto e afinal o imposto sobre o capital transforma-se no imposto sobre o rendimento.

Não haveria o imposto unico, porque, revestindo o capital diversas fôrmas, outras tantas seriam as fôrmas do imposto, haveria o imposto sobre o dinheiro, sobre as industrias, etc.

— A doutrina de Girardin, comquanto absurda, não foi todavia lançada no esquecimento.

Menier defendeu-a como um meio de impedir a tributação da riqueza em via de formação e de tributar sómente a riqueza consolidada.

Segundo Menier, não se deve tributar o rendimento, o que era tributar a riqueza em via de formação. Apenas se deve tributar o capital fixo, isto é, aquelle que produz utilidade sem mudar de fôrma, tal é a terra, as casas, as fabricas, etc., visto a tributação do capital circulante poder reflectir-se sinistramente na vida economica da nação.

— O systema de Menier presta-se a criticas semelhantes ás do anterior. O capital é uma fonte de

riqueza que não póde ser tributada sem que se perturbe a actividade economica do paiz.

De que valiam os sacrificios dos que trabalham, se, quando fivessem algum capital accumulado, já tinham a esperá-los um tributo pesadissimo?

—Ultimamente, Wagner defendeu tambem o imposto sobre o capital como um meio de acabar com as desigualdades economicas, provenientes da actual organização social.

Wagner distinguia entre *o capital cathegoria economica* (constituído pelos bens creados pelo trabalho do homem e destinados a uma nova producção) e *o capital cathegoria historica* (constituído pelos bens apropriados individualmente e assegurando aos seus possuidores rendimento sem trabalho pessoal).

Sob o primeiro aspecto não se justifica o imposto. É sobre o *capital cathegoria historica* que Wagner insiste que elle deve recahir, como um meio de attenuar as desigualdades economicas existentes. As legislações modernas, augmentando o imposto sobre as successões, mostram esta tendencia no sentido de tributar o *capital cathegoria historica*.

III. — O rendimento e as faculdades

— Adam Smith sustentou, contra a doutrina dos physiocratas, que toda a industria é productiva e que só as utilidades que das industrias derivam, sob o nome generico de trabalho, deviam ser tributadas. Taes utilidades representam o rendimento. D'onde se conclue que Smith é partidario do rendimento como materia collectavel, embora da sua primeira maxima pareça concluir-se que elle segue a theoria das faculdades.

O rendimento, porém, não pôde considerar-se sempre como constituindo uma faculdade productiva. Assim, os continuadores de Smith affastaram-se, em parte, da sua doutrina, pois attenderam não só ao rendimento, mas tambem ao consumo, apesar de não se orientarem por um criterio scientifico. Alguns auctores procuram distinguir entre *rendimento bruto* (totalidade da producção) e *rendimento liquido* (producção que fica depois de satisfeitas as necessidades), deduzindo do rendimento bruto de Smith, uns a parte destinada á producção, e outros ainda a destinada á satisfação das necessidades do individuo. Outros chegaram a deduzir ainda as despesas de conforto. Segundo estes, a materia collectavel é apenas constituída pelo rendimento livre.

Vê-se, pois, que os partidarios da theoria do rendimento foram reduzindo a materia collectavel até que chegaram a aduiffir unicamente o imposto sobre o consumo. Isto basta para provar a falsidade desta theoria.

— É preciso integrar os dois elementos: *poder de producção* e *poder de dispôr dos resultados da producção*. A coordenação destes dois elementos corresponde á theoria das faculdades, sobre que temos architectado todo o nosso estudo ácerca do imposto.

112.— Theorias economicas e fiscaes de Lloyd George. Os novos impostos do direito inglez.

Entre as fôrmas de materia collectavel apparecem as *mais valias prediaes*, cuja tributação figura no orçamento inglez.

Lloyd George, em virtude da organização das caixas das aposentações operarias, encontrou-se em frente dum *deficit* de 16.600:000 libras, para cuja debellação recorreu ao augmento do imposto sobre o rendimento (*income-tax*) e sobre successões e creou uma sobretaxa que é cobrada por modo especial. A originalidade de Lloyd George está no imposto sobre

as *mais valias prediaes* constituído por :

a) meio *pence* por libra sobre os terrenos proprios para construcções que não estiverem utilizados e cujo valor fôr de 563,5000 reis por hectare ;

b) 20% sobre a valorisação dos predios, devida a obras publicas e dos vizinhos, devendo este imposto ser cobrado por occasião da transmissão a titulo gratuito ou oneroso ;

c) 10% sobre os lucros que os proprietarios realisem nos terrenos que trazem arrendados, no fim do periodo do arrendamento.

Esta ultima especie de imposto coordena-se com o systema de exploração braçal, que se usa na Inglaterra, segundo o qual os proprietarios dos terrenos, ou por falta de capitaes ou por quaesquer circumstancias, fazem com outros individuos contractos por praso determinado, em virtude dos quaes estes se obrigam a construir predios nesses terrenos, os quaes, terminado o praso, passarão para o senhorio.

São estas as trez novas especies de impostos creadas por Lloyd George. Estes são tudo o que ha de mais legitimo, visto cairem sobre obras devidas, não ao proprietario, mas à collectividade. Dá-se com as *mais valias prediaes* o mesmo que com as successões, para as quaes o proprietario não contribuiu com os seus capitaes. E basta ver o que se passa nas cida-

des, onde o valor dos predios augmenta continuamente. Basta uma linha de communicação para um bairro pobre para as rendas de casa augmentarem immediatamente. O proprietario mesmo espera que se dê a valorisação dos terrenos, para depois utilizar a propriedade.

- Contra a tributação das *mais valias* tem-se notado que, sendo o direito de propriedade um direito legitimo, é ao proprietario que pertencem as *mais valias*. Tal tributação representa, por tanto, uma expoliação ou expropriação feita aos proprietarios.

Este argumento não tem valor. O direito vai tirar ao proprietario um rendimento, para que elle não contribuiu. As *mais valias* não derivam nem do capital nem do trabalho do individuo, mas do progresso social. Se alguém commette expoliação, são os proprietarios que utilizam para si as riquezas produzidas sómente pelo progresso social. A expropriação seria, pois, feita contra a sociedade.

— Ha, porém, uma difficuldade grave e, a nosso ver, sem solução clara.

As *mais valias prediaes* são attribuidas ao proprietario como compensação das *menos valias*, isto é, da desvalorisação que pôde dar-se nas propriedades, a qual pôde ser tambem obra da collectividade. Parece que a collectividade devia indemnisar o proprietario nestes casos.

Esta difficuldade tem sido resolvida de modos diversos. Devemos distinguir a desvalorisação directa da indirecta. Mas é difficil tal distincção. Alguns pretendem resolver esta objecção, dizendo que as *mais valias* se podem determinar bem, ao contrario das *menos valias* que podem dar logar á fraude e á simulação.

113. Repercussão do imposto. Repercussão, diffusão, evasão e incidencia.

— Frequentemente, o imposto não vem a cair sobre a materia collectavel em harmonia com as previsões do legislador e dá-se o phenomeno da *repercussão do imposto que é o processo pelo qual o contribuinte consegue reembolsar-se do imposto, transferindo-o no todo ou em parte para outros individuos.*

Assim o industrial que consegue fazer entrar no preço dos productos as taxas que sobre estes o legislador lançou, realisa a repercussão do imposto. Os operarios que conseguem por uma elevação do salario fazer recair o imposto de consumo sobre os patrões, realisam tambem o phenomeno da repercussão. Neste caso, como noutros de repercussão, ha o contribuinte de direito, a quem o legislador se dirige

e o contribuinte de facto, que é quem definitivamente paga o imposto. Quando se não der a repercussão, é o mesmo o contribuinte de direito e o de facto.

— A repercussão não deve confundir-se com a *diffusão*. Na repercussão pôde dar-se a *transferencia total* ou *parcial*, ao passo que a *diffusão* é apenas a *transferencia parcial do imposto*. De sorte que esta é abrangida pelo phenomeno da repercussão.

— Também não deve confundir-se a repercussão com a *erasão*. Nesta, o contribuinte consegue *subtrahir-se ao pagamento do imposto, mas sem o transferir para ninguém*. É *illegitima* a que resulta, por exemplo, do contrabando, e *legitima*, quando o imposto leva ao aperfeiçoamento dos methodos de cultura, de modo a augmentar a producção alem dos limites que o legislador previa. É o que se dá, por exemplo, com o imposto sobre o assucar de beterraba que é tributado por hectare. O proprietario procura desenvolver a producção.

— A *incidencia* do imposto differe tambem da repercussão. *Aquella significa o pagamento definitivo do imposto*. Este pagamento tanto pôde ser feito definitivamente pelo individuo a quem o legislador se dirige (*incidencia directa*), como por qualquer outra pessoa em virtude do phenomeno da repercussão (*incidencia indirecta*).

Admittindo esta terminologia, *percussão é a acção*

do imposto sobre o primeiro contribuinte: repercussão é a transferencia do imposto d'um contribuinte para outro; incidencia é o pagamento definitivo. Assim, por exemplo, sobre o commerciante, que importou uma certa quantidade de petroleo, pesa uma taxa de importação (*percussão*). Mas elle, elevando os preços de venda, procura transferir o imposto para os consumidores (*repercussão*). Os consumidores veem definitivamente a pagar o imposto (*incidencia*).

114. — O problema da repercussão do imposto.

Este problema consiste em determinar quem vem a pagar, em ultima analyse, o imposto.

A repercussão pode desconcertar todos os planos de justiça tributaria que o legislador teve em vista. Onde o legislador teve em vista a egualdade de direito, a repercussão vem estabelecer a desigualdade de facto. Supponhamos que o legislador, depois de ter tributado toda a riqueza immobiliaria, procura fazer o mesmo á mobiliaria, lançando um imposto sobre a renda de casa, o qual é pago pelos locatarios. Se estes conseguem transferir o imposto para os senhores, obrigando-os a um abatimento nas reu-

das correspondente ao imposto, não só a retribuição da immobiliaria deixa de ser attingida, mas é triplada, isto é, torna-se duas vezes a immobiliaria.

Por outro lado a repercussão pode attenuar os effeitos desastrosos d'alguns impostos. Se, por exemplo, os operarios conseguem uma **elevação** do salario correspondente ao imposto **de consumo**, este pode vir a ser pago definitivamente pelos patrões.

Por isso, a repercussão tanto pode ser causa de grandes injustiças pelas desigualdades que surgem no campo dos factos, como tambem pode ser um correctivo das mesmas, procurando realisar a egualdade da justiça tributaria. E, como a repercussão não depende das normas do legislador, mas de factos que elle não pode prever, é preciso determinar as suas causas, para assim verificar o sentido em que ella se manifesta.

O problema offerece, porém, graves difficuldades. Leroy Beaulieu diz que elle tem a mesma difficuldade que o problema do livre arbitrio no campo da philosophia.

Precisamos, no entanto, de estudar os principios reguladores da repercussão. E' o que procuraremos fazer a seguir. Não podemos saber se o imposto é um bem ou um mal, sem sabermos quaes os individuos que o veem a pagar atravez das suas vicissitudes e transferencias successivas.

115. — Theorias da repercussão limitada e da repercussão indefinida.

São estas as soluções classicas do problema da repercussão do imposto.

— Segundo a *theoria da repercussão limitada*, os impostos veem sempre a recahir sobre uma certa e determinada classe.

— Adam Smith entende que a classe sobrecarregada é, em ultima analyse, a dos proprietarios.

— D. Ricardo, pó sua vez, entende que o imposto recáe principalmente sobre os industriaes. De modo que Smith defende os proprietarios, ao passo que David defende os industriaes, entendendo ambos que na applicação da justiça tributaria se devem ter em vista os interesses das classes sobre que pesam os impostos.

Não se devem lançar impostos que deem logar a repercussões, necessitando de antecipações e adiantamentos sempre onerosos e vexatorios que provocam rupturas temporarias do equilibrio economico.

— Esta doutrina teve uma certa reflexão no campo socialista, sustentando Lassale que os impostos, augmentando o preço dos productos, veem a recahir principalmente sobre as classes trabalhadoras. D'aquí, segundo este escriptor, a necessidade de abolir os impostos de consumo.

— Segundo a *theoria da repercussão indefinida*, defendida por Canard nos *Princípios de Economia Política* (1801), o imposto diffunde-se de tal modo por toda a sociedade, que afinal todos o veem a pagar em geral e sobre nenhuma classe elle recae em particular.

Assim os industriaes distribuem o imposto pelos seus clientes, estes procurarão reembolsar-se á custa dos segundos compradores, que por sua vez tentarão compensar-se obtendo abatimentos na renda de casa, ou augmento nos salarios e assim successivamente. Por isso o imposto vem a repercutir-se d'um modo indefinido sobre toda a sociedade, cada um supportará algumas moleculas e o peso não se concentrará sobre qualquer classe especial de contribuintes. No exemplo apresentado o imposto lançado primitivamente sobre os industriaes espalhar-se-ha por toda a sociedade.

D'aqui conclue-se que o imposto por si só não tem inconveniente algum. O que o torna inconveniente é o lançamento de novos impostos que produzem a ruptura do equilibrio na tributação e podem originar perturbações na ordem economica.

Erigiu-se como axioma que todo o imposto velho é bom e todo o imposto novo é mau. Os impostos estabelecidos de longa data não lesam a propriedade de nenhum individuo em particular, porque cada um

dispõe a sua vida, attendendo á existencia dos mesmos.

Elles actuam apenas como qualquer dos inconvenientes naturaes: o clima, o solo, etc.

— Sob outra fôrma sustentou Thiers esta mesma doutrina. Os impostos repercutem-se successivamente, até que veem afinal a fazer parte do preço dos productos.

Estas theorias são pouco aceitaveis.

A primeira é d'uma simplicidade que não pôde admittir-se, pois nem todos os impostos se repercutem. O imposto sobre doações e successões está neste caso e o imposto sobre o rendimento é de difficil repercussão.

A segunda é até certo ponto verdadeira. Em verdade o imposto tende a espalhar-se por todas as classes, mas as conclusões, que d'aqui se pretendem tirar, são inaceitaveis. É preciso attender á resistencia no pagamento do imposto. O imposto sobre a industria pôde não repercutir-se. É frequente os productores nacionaes verem-se na necessidade de supportar o imposto para aguentar a concorrência dos estrangeiros, não podendo fazer entrar a taxa no preço dos productos.

Alem d'isso, o imposto não se encontra distribuido d'um modo equitativo entre todas as classes; umas oppõem-lhe maior resistencia do que outras.

116. — Applicaçãõ das leis do valor ao phenomeno da repercussãõ do imposto.

Proseguindo no estudo do problema da repercussãõ do imposto, vamos apresentar as ideias modernas para a sua resoluçãõ. Varios escriptores, entre os quaes Seligman, Adams e Pantaleoni, resolvem o problema por meio da applicaçãõ da lei do valor. A repercussãõ realisa-se por meio da troca e esta é regulada pela lei do valor.

Admittindo esta theoria, ainda temos que distinguir duas hypotheses, conforme a producçãõ resulta do regimen do monopolio ou do da livre concorrência.

— Na primeira, a repercussãõ torna-se muito difficil. Em virtude do principio de Cournot do lucro maximo, o monopolista não pôde facilmente elevar o preço dos productos, porque, se isso lhe fôsse possivel, em virtude de circumstancias economicas favoraveis, já o teria feito. Uma alta qualquer só viria restringir o consumo, e, consequentemente, reduzir os lucros. O monopolista só poderá repercutir o imposto por meio da restricçãõ na offerta.

— Na hypothese da livre concorrência, o valor dos productos tende a subir com o custo da producçãõ, o qual o imposto faz augmentar. Ou se trata

de productos de consumo necessario, cuja procura se não pôde restringir, e quem supporta o imposto, são os consumidores; ou se trata de productos de luxo, cuja procura se pôde limitar, e então é o productor quem supporta o imposto.

É claro que o productor pôde neutralisar esta acção do imposto, ou substituindo os productos por outros de inferior qualidade, ou procurando augmentar a producção pelo aperfeiçoamento dos processos para isso seguidos. Estas regras, porém, não podem considerar-se absolutas. Em ultima analyse, tudo depende do jogo da offerta e da procura.

Tratando-se do imposto sobre a renda de casas, esta pôde ficar a cargo do locatario ou do senhorio, conforme a procura fôr ou não inferior á offerta. E como este, outros exemplos. Se a procura fôr elastica, é claro que o consumidor pôde facilmente dispensar os productos e a repercussão torna-se muito mais difficil. O mesmo succede ao productor no caso de ser a offerta elastica. Neste caso é mais facil repercutir o imposto.

Alem d'isso, quer no regimen do monopolio, quer no da livre concorrência, os consumidores podem procurar limitar o consumo dos objectos collectados, substituindo-os por productos complementares. Estes leem, pois, grande influencia no jogo da offerta e da procura. Tratando-se, por exemplo, d'um imposto

elevado sobre o petroleo, o consumidor procurará, naturalmente, substitui-lo por gaz, electricidade, acetylene, ou qualquer outro producto ainda não ou não tão fortemente tributado, evitando assim a repercussão do imposto sobre o petroleo.

Por conseguinte não podemos estabelecer regras *a priori*, nem determinar, d'um modo absoluto, as leis reguladoras da repercussão do imposto. Tudo depende das condições de offerta e procura, que variam conforme as condições de vida.

117. — Fórmula de De Parieu

É baseando-se na ideia de que a repercussão do imposto depende da offerta e da procura que De Parieu formula a seguinte regra:

« O imposto fica a cargo de quem o paga, quando o objecto sobre que elle recae, não soffre restricção; passa no todo ou em parte para os outros contribuintes, se esse objecto fôr susceptivel de restricção; e a repercussão dá-se na razão da facilidade d'essa restricção.

« Se o individuo, sobre que se reflecte o imposto, estiver em condições de restringir o goso, isto é, o consumo, vem a neutralisar a repercussão, fazendo recar

sobre o contribuinte primitivo ou sobre outro qualquer individuo, uma parte do imposto ».

Os seguintes exemplos provarão que é exacta a fórmula de De Parieu, a qual não é mais do que a applicação da lei da offerta e procura.

Supponhamos que se trata d'uma contribuição pesada sobre a propriedade territorial. A primeira consequencia é o abandono das terras menos productivas. Com a restricção do objecto sobre que recáe o imposto dá-se a diminuição da producção. A esta segue-se a diminuição da offerta e consequentemente o augmento de preço, vindo, pois, o consumidor, em ultima analyse, a pagar o imposto.

D'esta hypothese De Parieu passa a outras relativas ao imposto sobre o rendimento, sobre a renda de casas, sobre o consumo, etc.

118.— Amortisação ou capitalisação do imposto.

Para terminarmos este assumpto vamos referir-nos ainda á *amortisação ou capitalisação do imposto que consiste em ficar o imposto a cargo do proprietario primitivo*. Verificado este phenomeno, d'ahi por deante ninguem mais paga o imposto. Assim, sup-

ponhamos um imposto sobre a propriedade territorial. Tal facto faz diminuir o valor da propriedade. Por isso quem vem a supportar o imposto é o primeiro proprietario. Quando se der a transmissão, tem já de fazer-se com a deducção do imposto.

No caso d'um imposto sobre os valores mobiliarios, se estes valem 100\$000 reis e estão tributados em 20%, quando se der a transmissão, o novo adquirente pagará sómente 80\$000 reis. É sobre o primeiro, portanto, que o imposto recae. Este pagará por todos os outros.

Esta doutrina tem um certo fundamento, mas não pôde considerar-se totalmente exacta. Suppõe-se que o imposto, uma vez lançado, permanece fixo atravez de todos os tempos, quando isso se não verifica. Os factos desmentem este principio cathegoricamente. Assim o imposto não é só pago pelo proprietario, em cuja vida elle foi lançado, mas tambem por todos os futuros, sob o dominio dos quaes tenha sido augmentada a taxa fiscal.

Depois, o preço dos productos resulta de tantos elementos, que é difficil avaliar até que ponto vae a influencia da amortisação do imposto. Mais. Se esta doutrina fôsse exacta, todas as tentativas de equaldade tributaria seriam inadmissiveis.

Finalmente, se, como é natural, o imposto viesse a ser eliminado, o proprietario que viesse a adq

rir o predio com o abatimento correspondente ao imposto, realisaria um beneficio, que rigorosamente deveria caber ao primitivo proprietario, havendo, por consequencia, uma injustiça.

De modo que parece-nos não se poder dar a este phenomeno o valor que muitos escriptores lhe attribuem.

CAPITULO IV

Principios administrativos da tributação

119. — Impostos directos e indirectos. Origem da classificação.

O lançamento dos impostos faz-se de modo diverso, conforme estes são directos ou indirectos.

Foram os physiocratas os primeiros que apresentaram esta distincção em inteira harmonia com as suas doutrinas economicas. Segundo elles, eram impostos directos os que caíam immediatamente sobre o rendimento liquido da terra e impostos indirectos os que incidiam sobre outras riquezas, mas por repercussões continuas vinham cair, afinal, sobre a terra.

Não se julgue, porém, que antes não fôsse conhecida esta distincção. Os *vectigalia* dos romanos eram

impostos indirectos, os *munera* e *tributa* eram impostos directos.

A distincção dos physiocratas era perfeitamente comprehensivel do modo que elles a apresentavam. A difficuldade surgiu, quando, mantendo-se a classificação, se abandonou a theoria economica d'elles. E não é raro hoje encontrar-se quem entenda por impostos directos o que outros consideram impostos indirectos. Esta divergencia de criterios para estabelecer a distincção, reflecte-se nas legislações.

120. — Conceito dos impostos directos e indirectos. Antigos theoreticos, novos theoreticos e praticos.

Todos os conceitos, que tem apparecido para formular a distincção entre impostos directos e indirectos, se podem reduzir aos tres acima enunciados.

— Segundo os *antigos theoreticos* (Stuart Mill), impostos directos são os que recaem definitivamente sobre quem os paga, e indirectos os que são somente adeantados por quem os paga, que posteriormente é reembolsado. De sorte que, em ultima analyse, se o imposto se não presta á repercussão é directo, se se presta á repercussão é indirecto.

Este critério é insufficiente. Por elle vinha a ser indirecta a contribuição de renda de casas, desde que os inquilinos conseguissem um abatimento no preço do aluguer igual ao imposto e a mesma contribuição considerar-se-hia directa, desde que o seu pagamento ficasse a cargo dos inquilinos.

Tambem, em harmonia com este conceito, o imposto de consumo tornar-se-hia indirecto desde que os operarios conseguissem um augmento de salario igual ao imposto.

De modo que só da repercussão ou não repercussão dependia o serem os impostos indirectos ou directos.

— Os *novos theoreticos* (Graziani, Salerno, L. Cossa e Flora) entendem por impostos directos os que recaem sobre as manifestações immediatas da riqueza (património, propriedade, industria, profissão, etc.); e por impostos indirectos os que recaem sobre as manifestações mediatas da riqueza (troca, consumo, etc.).

Este critério tem, até certo ponto, fundamento, mas é de grande difficuldade na pratica. Os impostos sobre as doações e successões são directos ou indirectos?

Dizem estes escriptores que são indirectos, porém as successões e doações traduzem-se por um augmento de riqueza, sendo, por isso, manifestações

immediatas. Graziani procura resolver esta difficuldade, affirmando que nem sempre as doações e successões representam augmento de riqueza para o donatario ou herdeiro que já antes participavam d'essa riqueza por laços de amizade, parentesco, philantropia, etc. Tal argumento, porém, não satisfaz. Na realidade, a herança e a doação são meios de augmentar o patrimonio individual.

— Apareceu, por isso, dentro d'esta corrente uma outra tendencia que parece mais aceitavel. Foville, num artigo publicado no *Economista Francez*, sustenta que impostos directos são os que attingem situações permanentes na vida do individuo, como, por exemplo, a profissão, a posse, etc.; e indirectos são os que attingem situações intermittentes, como o consumo, actos de troca, doações e successões. Este criterio é rigoroso e parece que resolve todas as difficuldades relativas á classificação dos impostos. Assim, a contribuição predial, de renda de casa e industrial referem-se a situações permanentes, são impostos directos. O imposto sobre o consumo, doações e successões, attinge situações intermittentes, é, por isso, indirecto.

Ficaremos, pois, com este criterio, reconhecendo embora as difficuldades que na pratica póde offerecer.

— Foi em face d'essas difficuldades que alguns

escriptores fizeram a distincção entre impostos directos e indirectos, baseados só em principios administrativos. São os *praticos*.

Segundo estes, os impostos directos —

a) São nominativos, isto é, teem a designação nominal do contribuinte. Procede-se em primeiro lugar á avaliação das faculdades do individuo e em seguida organisa-se o rol da materia collectavel (*matriz*). A matriz é posta em publico para o contribuinte poder reclamar dentro do praso fixado. Só depois, passado o praso das reclamações ou julgadas estas, é que a tributação se torna effectiva.

Ao contrario, os impostos indirectos são anonymos. Estabelece-se que o individuo pagará um tanto por kilo ou litro dos generos tributados que consume, sem qualquer designação nominal.

D'isto resulta que, na falta de pagamento dos impostos directos, o contribuinte é immediatamente executado judicialmente, porque já sabia que era obrigado a pagar, em virtude de a matriz ter sido exposta ao publico. Nos impostos indirectos intenta-se primeiro uma acção para o convencer da sua divida.

b) Os impostos directos estão em relação com a fortuna do individuo, quer sob a fôrma progressiva, quer sob a fôrma proporcional. Os indirectos são eguaes para todos, ricos ou pobres.

c) Os impostos directos são de cobrança perio-

dica. Referem-se a situações permanentes do indivíduo, isto é, a riquezas que se renovam periodicamente.

Pelo contrario, os indirectos referem-se a situações intermittentes, isto é, a factos ou a actos, cuja realisação não podemos prever. A sua cobrança é, por isso, continua.

121.— **Apreciação dos impostos directos e indirectos.**

Para conseguirmos fazê-la, temos de considerar uns e outros—*a)* sob o ponto de vista da *solidez*, *b)* da *productividade*, *c)* da *elasticidade*, *d)* da *cobrança* e *e)* da *justiça*.

a) Os impostos directos são mais solidos que os outros, porque não baixam tão facilmente nos momentos de crise, visto assentarem em situações permanentes do individuo. Foi assim que a Inglaterra, durante a guerra com o Transwaal, pôde fazer face ás suas despesas com o imposto directo sobre o rendimento (*income-tax*).

b) Os impostos indirectos são mais productivos, porque são pagos pelo contribuinte quasi sem este dar por isso. A quem paga um litro de vinho, de azeite, etc., passa quasi desapercibido que assim

cimentos, podendo o pagamento ser em Portugal ou no estrangeiro.

— O pagamento dos juros faz-se por meio de relações que variam conforme a especie do titulo.

1.º Para o pagamento dos juros de *inscrições de assentamento*, as relações devem comprehender o nome da pessoa que recebe os juros, designação dos titulos por ordem numerica e dos capitaes, resumo por algarismos do numero e capital dos titulos e recibo por extenso da importancia total dos juros com designação do semestre a que diz respeito e do imposto de rendimento a descontar. Todos estes documentos devem ser assignados, reconhecidos e sellados, não se permittindo rasuras, entrelinhas ou emendas, sem que sejam competentemente resalvadas.

Formulada a relação, o portador das inscrições, cujos juros quer receber, apresenta-se em Lisboa na repartição da J. do C. P. e, fóra de Lisboa, nas repartições de Finanças. O empregado encarregado da conferencia verifica a exactidão das cifras, preenche a ordem de pagamento com tinta vermelha, collocando á esquerda da quantia liquida a receber pelos jurista, dois traços, para não se poder augmentar qualquer algarismo.

Preenchida a ordem de pagamento, o portador dirige-se ao Banco de Portugal ou suas agencias e recebe os juros,

indirectos attingem os individuos sem attender á sua fortuna. Até estes, pesando sobretudo nos productos de consumo necessario, attingem principalmente as classes pobres muito mais numerosas.

Neumann procurou demonstrar esta conclusão por meio d'um exame estatístico demorado, estudando os encargos provenientes do imposto indirecto, em 703 orçamentos de familias.

Verificou os encargos seguintes:

<i>Receitas</i>	<i>Impostos indirectos</i>
Acima de 10.000 marcos	0,81
De 4 a 10.000 marcos	1,67
De 2 a 4.000 marcos.....	2,59
De 1.200 a 2.000 marcos	2,90
De 800 a 1.200 marcos	3,79
Abaixo de 800 marcos	5,18

Os impostos indirectos são inversamente proporcionaes ás facultades do individuo. Supponhamos que uma familia tem 200\$000 reis de rendimento, os quaes são gastos no consumo de generos de primeira necessidade e que outra tem de rendimento 1.000\$000 reis, gastando apenas 400\$000 reis no mesmo consumo. Applicando uma taxa de 25%^a, por exemplo, a primeira familia, a mais pobre, pagaria 50\$000 reis de imposto, isto é, $\frac{1}{4}$ do seu rendi-

mento total e a outra, a mais remediada, seria tributada apenas na decima parte das suas receitas (100\$000 reis).

É este o defeito principal dos impostos indirectos, são *injustos*. Comprehendiam-se no antigo regimen dos privilegios para obrigar o clero e a nobreza a contribuir para as despezas do Estado. Modernamente, porém, não se podem admittir, desde que se estabeleceu a egualdade de todos perante o imposto. Os orçamentos não podem, no entanto, prescindir de taes impostos que constituem, por assim dizer, um mal necessario. E os estados, seguindo o exemplo da Inglaterra e da França que se recusam a lançar taes impostos, nunca deverão recorrer a elles para satisfação de novas necessidades.

Torna-se necessario fazer recair estes impostos sobre os objectos de luxo e augmentar o minimo de existencia para compensar até certo ponto os encargos que pesam sinistramente sobre as classes trabalhadoras.

122. — Imposto unico e multiplo

Entre os processos de escolha da materia collectavel apparece o imposto unico e o imposto multiplo.

Imposto unico é o que recae sobre um só objecto. Imposto multiplo é o que recae sobre diferentes objectos.

O primeiro foi julgado durante muito tempo o ideal da tributação. Os physiocratas defenderam o imposto unico sobre a terra. Esta tendencia reapareceu com os financeiros modernos que defendem, uns o imposto unico sobre o capital, outros sobre o rendimento.

Elle é, na verdade, seductor. Em seu favor argumenta-se que é de lançamento simples e de cobrança facil, não causa embaraços á vida economica do paiz e o contribuinte pôde avaliar facilmente o que paga. Mas, apesar d'estas vantagens, elle não pôde admittir-se. Todos os estados tendem hoje a seguir o imposto multiplo.

O imposto unico não pôde admittir-se:

a) Sob o ponto de vista *economico*, porque, com o progresso social, a riqueza vae tomando diversas fórmas e o imposto, para se lhes adaptar, tem de revestir tambem diversas modalidades. Ainda poderia admittir-se nas sociedades rudimentares em que a riqueza se limita só a um pedaço de terra ou rebanhos.

b) Sob o ponto de vista *fiscal*, o imposto unico teria de attingir uma cifra muito elevada e assim seria pouco productivo, pois appareceriam as fraudes.

A propriedade territorial, sendo a de mais facil avaliação, seria esmagada por tal imposto.

c) Sob o ponto de vista da *justiça tributaria*, todo o imposto envolve uma certa dose de injustiça, erros e imperfeições. Essa injustiça reparte-se no caso do imposto multiplo e torna-se, portanto, menor. É por isso que os que combatem o imposto unico, dizem — *imposto unico, imposto iniquo*. E eis porque todos os estados tem um systema mais ou menos complicado de impostos. Não é possível pôr em pratica o imposto unico. A tentativa que appareceu neste sentido, foi da revolução franceza, que, seguindo os physiocratas, quiz applicar só o imposto sobre a propriedade. Mas a improductividade de tal systema não se fez esperar e teve de ser abandonado.

123. — Methodos de determinação da materia collectavel: indiciario, declaração do contribuinte e avaliação administrativa.

São os tres acima indicados os meios de determinar a materia collectavel.

— O *methodo indiciario* seguido pelos povos latinos (França, Belgica e Portugal) consiste em fazer

essa determinação por certos signaes externos que se consideram como indícios dum determinado rendimento. E quanto maior fôr o numero desses signaes, mais precisão haverá na fixação da materia a tributar.

As taxas de contribuição industrial, por exemplo, lançam-se, entre nós, attendendo á natureza da industria, casa em que está installada, força dos motores, capacidade das caldeiras, etc.

A nossa contribuição sumpturia e de renda de casas é evidentemente um imposto estabelecido pelo methodo indiciario, pois toma para base certas presumpções, taes como o predio que o individuo habita, o numero de creados que tem, vehiculos de luxo, etc.

Este methodo tem certas vantagens.

— É *muito simples* para a administração, visto que esta lança as taxas do imposto em harmonia com os signaes colhidos anteriormente.

— É *discreto*, porque, attendendo unicamente ás manifestações presumptivas da riqueza, não intervem na vida intima do individuo.

— *Elimina qualquer arbitrio por parte dos agentes fiscaes*, que tem de lançar o imposto independentemente de quaesquer inqueritos sobre a avaliação das faculdades do contribuinte.

Daqui o parecer este criterio accitavel, quando

assim não pode ser. Apresenta graves inconvenientes que não são compensados pelas vantagens referidas.

— Faz assentar a contribuição sobre simples apparencias que podem não estar em harmonia com as faculdades do individuo. Tomemos para exemplo a renda de casa. Nada mais variavel do que a relação da renda de casa com a riqueza do locatario. Este pode ser um individuo economico, usurario até e muitas vezes estará peor installado do que o seu visinho pobre.

— Alem disso a tributação baseada neste methodo tem todos os inconvenientes do imposto real, pois, não attendendo ás faculdades do individuo, contraria assim uma das tendencias das legislações modernas que procuram basear o imposto nas faculdades do contribuinte.

— Finalmente este methodo não pode applicar-se a todos os impostos. Um certo numero de receitas escapará forçosamente ao fisco. É, por isso, d'uma applicação muito restricta, vendo-se o Estado muitas vezes na necessidade de o pôr de parte, como succede na applicação dos direitos aduaneiros.

— O *methodo da declaração do contribuinte* consiste em determinar por esta a materia collectavel. É adoptado tambem pelos povos latinos como methodo complementar do indiciario para supprir as

suas lacunas, como nos impostos aduaneiros. Como methodo geral tem sido applicado pela Allemanha, Inglaterra e Estados Unidos para os impostos sobre o rendimento.

As declarações do contribuinte tem de ser verificadas cuidadosamente; seria ingenuidade suppor que o individuo prestaria ou declararia a verdade; a falta de fiscalisação levaria o contribuinte á fraude.

Este systema tem dado optimos resultados na Allemanha, onde existe uma fiscalisação rigorosissima, ao contrario da Inglaterra e Estados Unidos, onde a investigação é muito frouxa, d'ahi as simulações e as fraudes mais frequentes.

Parece ser este systema o preferivel por poder applicar-se a todos os impostos e ter a sua base no rendimento verdadeiro e não em meras apparencias.

Contra elle argumenta-se, porem, o seguinte:

a) sob o ponto de vista *economico* afirma-se que este methodo leva á emigração dos capitaes;

b) sob o ponto de vista *moral* diz-se que elle serve para desenvolver a immoralidade, favorecendo a fraude e a dissimulação;

c) sob o ponto de vista *juridico*, partindo-se de que o imposto é uma divida de que o Estado é credor, só este deve provar a existencia d'essa divida;

d) sob o ponto de vista *fiscal* sustenta-se final-

mente que, não podendo este methodo funcionar sem uma fiscalisação muito intensa, se vem a cahir na chamada *inquisição fiscal*. Alem d'isso, a declaração do contribuinte podia levá-lo a revelar segredos da sua vida economica, com bastante prejuizo para si.

Esta critica é bastante complexa, mas, analysando-a, verificamos a sua improcedencia.

a) Sob o ponto de vista *economico* o que pode levar os capitaes a emigrar não é a grande tributação, mas a exagerada taxa do imposto, como já dissemos. Alem d'isso, todos os paizes que introduziram este methodo da declaração do contribuinte como mais equitativo, tem igual interesse na repressão da fraude, que poderá tornar-se objecto de uma regulamentação internacional.

Por outro lado, a emigração de capitaes não é tão facil como parece. Tratando-se de pequenos capitaes não vale a pena pelas despezas a que obriga e relativamente aos grandes capitaes é preciso que o capitalista com elles emigre para por elles velar.

b) Sob o ponto de vista *moral*, estabelecemos desde o principio a fiscalisação rigorosa das declarações. Desde que ella se dê, não ha perigo de fraude, demonstrada como está nos paizes em que se pratica, a sua efficacia neste sentido.

c) Sob o ponto de vista *juridico* o imposto não pode considerar-se uma divida. É sim uma obri-

gação social, para cujo cumprimento pode o Estado exigir as declarações do individuo.

d) Sob o ponto de vista *fiscal*, este systema não incomoda de forma alguma os contribuintes que prestam declarações verdadeiras. E esta fiscalisação não é uma novidade nas legislações modernas. Ella existe relativamente a muitos impostos, direitos aduaneiros, por exemplo.

Parece-nos, pois, este o methodo preferivel.

— Além dos dois apontados ha ainda outro, o *methodo da avaliação administrativa*, em que a administração determina as faculdades sem o contribuinte ser ouvido.

Este methodo é dos tres o menos correcto. Tem o inconveniente de a administração tender para uma avaliação muito exagerada com o fim de produzir avultadas receitas. É certo que o contribuinte pode reclamar, mas é-lhe difficil, pois tem de o fazer por meio de provas negativas e muitas vezes pode não as ter.

124. — Determinação da quota individual: imposto de repartição e de quotidade. Conceito.

Vamos estudar os processos que a administração

tem para, estabelecida e verificada a materia collectavel, fixar a quota individual do imposto.

São dois: o da *repartição* e o da *quotidade*.

— No *methodo de repartição* fixa-se a somma total do imposto que se ha-de exigir aos contribuintes, mas sem se determinar a taxa. Pode estabelecer-se, por exemplo, que o contingente seja de 3:000 contos. Divide-se esta somma pelos districtos, depois a parte de cada districto pelas camaras municipaes dos respectivos concelhos e estes estabelecem por sua vez a quota individual.

— No *imposto de quotidade* fixa-se apenas a taxa sem se determinar o total da somma que tem de entrar nos cofres do Estado.

Se se trata da contribuição predial, estabelece-se, por exemplo, que essa taxa seja de 10 % para todos e nada mais.

No methodo de repartição o contingente fixado entrará *integralmente* no thesouro publico, porque as circumscripções administrativas são responsaveis pelas respectivas sommas. No methodo de quotidade entrará nos cofres do Estado *somente* o que a taxa produzir.

No imposto de repartição ha taxas differentes, tantas quantas as circumscripções. No imposto de quotidade a taxa é uma só quando se trata do imposto proporcional, ou são diversas, mas sempre as

mêsmas, no caso do methodo progressivo, e isto para todo o paiz.

A questão do methodo de repartição e quotidade não pode ter lugar relativamente a todos os impostos, é só relativamente aos impostos directos, visto que nos indirectos não se conhece a materia collectavel e a unica coisa que pode fazer-se é estabelecer que quem effectuar actos de troca ou consumo, pagará uma certa taxa. Por isso nos impostos indirectos applica-se sempre o methodo de quotidade.

125. — Appreciação d'estes impostos

Tem sido muito debatida esta questão. Em favor do imposto de repartição nota-se o seguinte:

1.º O imposto de repartição tem um rendimento fixo, ao passo que no de quotidade pode entrar mais do que o Estado precisa, mas tambem pode entrar menos e o Estado vê-se na impossibilidade de realizar as suas funcções.

2.º No imposto de repartição fica annullada a fraude. Os contribuintes estarão ao lado do Estado contra os defraudadores, porque o que não pagar o defraudador, será pago pelos outros contribuintes. O contrario se dá no imposto de quotidade que deixa

indifferentes os contribuintes, pois, no caso de fraude, quem perde é o Estado que aqui lucta contra todos.

3.º O imposto de repartição é lançado pelos eleitos do povo, não havendo, por isso, a temer os vexames dos agentes fiscaes.

4.º A materia collectavel não se encontra avaliada do mesmo modo em todas as circumscripções do paiz. Se se applicasse uma só taxa, haveria circumscripções que pagariam relativamente muito mais do que outras, dando assim logar á maior das injustiças que só o imposto de repartição pôde evitar.

Taes são as razões apresentadas a favor do methodo de repartição. Contra este e a favor do de quotidade ha razões que mostram a sua preferencia.

1.º O imposto de repartição é absolutamente improprio para acompanhar o augmento da riqueza de um paiz.

Para que o imposto augmentasse era necessario o augmento do contingente que não pôde fazer-se frequentemente, pois provoca a reacção por parte dos contribuintes.

O contrario se dá no imposto de quotidade em que a taxa vae crescendo com o desenvolvimento da riqueza, produzindo assim uma receita muito maior para o estado. O imposto de repartição não é tão productivo como o de quotidade, cuja produccão é automatica.

2.º O imposto de repartição leva á desproporcionalidade.

Supponhamos que na repartição do contingente eram favorecidos um districto, um concelho e um contribuinte e que de outro lado eram lesados um districto, um concelho e um contribuinte. Facil será calcular as injustiças que este systema pôde produzir. É o cumulo da desigualdade em materia de imposto.

3.º É certo que no imposto de quotidade ha uma unica taxa, mas para corrigir as desigualdades tudo depende do criterio seguido. No imposto de repartição em que criterio se baseia a administração para o estabelecimento das diversas taxas?

Parece-nos que neste assumpto fica dominando simplesmente o arbitrio.

4.º O imposto de repartição é proprio de povos atrazados, em que é pouco forte a acção do Estado sobre os individuos e são as circumscripções administrativas as responsaveis pelos impostos. Nos tempos modernos, em que o Estado tem mil maneiras de obrigar o contribuinte a pagar, parece-nos mais preferivel o imposto de quotidade.

126. — Quota principal e quota adicional. Adicionaes e adicionamentos.

— A quota individual pôde ser determinada simplesmente pela quota principal e tambem pela quota adicional.

Quota principal é o imposto lançado directamente sobre a materia collectavel.

Quota adicional é o imposto sobre a quota principal lançado sob a fórma de percentagem.

Exemplo, o imposto sobre a renda de casa é de 10% (*quota principal*): se sobre os 10% se lançar a percentagem de 2%, temos a *quota adicional*.

— Alem da quota adicional, ha ainda o *adicionamento*, que é uma nova quota lançada directamente sobre a materia collectavel.

Supponhamos que a contribuição predial é de 10%. Se se lançar uma quota de 2%, o contribuinte virá a pagar o novo imposto de 12%.

O *adicional* pôde ser de *contribuição especial*, se vae para um cofre differente d'aquelle para que vae a quota principal. Taes são os adicionaes que vão para os cofres dos corpos administrativos. E de *contribuição accessoria*, se vae para o mesmo cofre para que vão as quotas principaes. Taes eram, entre nós, os adicionaes para o Estado.

Esta fôrma de tributaçãõ por addicionaes torna o imposto confuso e dispendioso. Por isso a pômõs de parte. Em todo o caso ella é muito adoptada por illudir a resistencia do contribuinte, fazendo augmentar d'um modo quasi insensivel o imposto, evitando assim attritos que poderiam surgir com o augmento da taxa. Geralmente os addicionaes apparecem como uma medida provisoria, pelo menos apparentemente, pois que de ordinario, com o decorrer dos annos, elles veem a converter-se em definitivos.

Os addicionaes que havia entre nós, para o Estado, foram encorporados na verba principal, por decreto de 26 de maio de 1911. Tal encorporaçãõ impunha-se para simplificaçãõ do nosso systema tributario. Agora apenas subsistem os addicionaes para as camaras.

127.—Especie em que deve ser pago o imposto: serviços, generos e moeda. Pagamento dos direitos aduaneiros em ouro.

Estabelecida a quota individual, cumpre-nos saber a especie em que ella deve ser paga, se em trabalho (*serviços*), se na propria producçãõ (*generos*), se em numerario (*moeda*). O primeiro systema en-

contra-se abandonado. Ha apenas um vestigio d'elle no chamado *imposto braco*, de que já fallámos. O segundo foi muito adoptado (*dizimos*), mas hoje encontra-se abandonado, em virtude do predominio da economia monetaria sobre a economia natural.

O imposto em moeda tem incontestaveis vantagens sobre o imposto em generos. O Estado, se este predominasse, precisaria de grandes armazens, teria de pagar a legiões de empregados, vendo-se, alem d'isso, obrigado a vender os productos muito mais baratos não só por causa da deterioração, mas ainda por ter de vender em grandes quantidades.

Quanto aos contribuintes é egualmente mais vantajoso o imposto em moeda. O imposto em generos viria estabelecer entre elles a desigualdade, porque obrigaria a pagar, sem attender ás despezas com o custo de producção. Seria, pois, injusto.

O imposto em generos comprehenderia-se em sociedades rudimentares, por estas não terem ainda ultrapassado o régimen da economia natural.

Já noutro lugar observámos que esta expressão — *imposto em generos* — não é muito rigorosa; vulgarmente é reservada só para os productos agricoltas. Assim o imposto sobre o pescado não é propriamente um imposto em generos.

O imposto deve ser pago em moeda corrente. Admitte-se uma excepção, é o pagamento dos direi-

tos aduaneiros que é feito em ouro, para fornecer ao Estado a somma necessaria para satisfazer os seus compromissos, evitando-se assim a especulação dos particulares na venda do ouro ao Estado, que tem prazos certos e fataes para o pagamento dos juros e satisfação dos seus compromissos, ao contrario dos particulares que podem prorogar os seus prazos de pagamento, conhecem melhor o mercado e, como constituem um todo anonymo melhor distribuido, sobre elles não se pôde exercer tão facilmente a especulação dos banqueiros.

Entre nós varias tentativas se tem feito no sentido da introdução do pagamento em ouro dos direitos aduaneiros (Maffoso dos Santos, Teixeira de Sousa, Auselmo de Andrade e o actual ministro das finanças sr. dr. Sidonio Paes).

Isto representa um sacrificio, mas os estados que o tem conseguido, tem melhorado as suas condições financeiras (Argentina, Brazil, Austria e Italia). Este pagamento em ouro só deve applicar-se quando o agio seja pouco elevado, como actualmente que é de 8^o‰.

128. — **Logar e tempo em que deve ser pago o imposto.**

Relativamente ao logar e tempo em que deve ser pago o imposto, o Estado deve adoptar a maxima da commodidade do contribuinte, de Adam Smith.

Vae nisto o interesse não só do Estado, mas tambem do contribuinte. O imposto exigido em tempo opportuno será muito mais productivo, as fraudes serão em menor numero e o Estado não precisará de recorrer ao pagamento forçado.

A epoca do pagamento deve ser aquella em que se presume que o contribuinte tem maiores recursos á sua disposição. Assim a contribuição predial deve ser exigida na epoca das colheitas, o imposto sobre os ordenados póde ser exigido na occasião do pagamento do ordenado por meio de deducções. Os impostos sobre os juros da divida publica devem ser exigidos na epoca do seu vencimento, mas póde estabelecer-se que esse pagamento não seja muito affastado do tempo do pagamento das contribuições, por ser a melhor epoca para o contribuinte.

Relativamente ao logar do pagamento, o mais commodo seria em casa do contribuinte, mas, a não poder fazer-se isso, ao menos deve ser no concelho onde elle tem o seu domicilio, havendo, pois, ali uma

recedoria para cobrança dos impostos. Póde mesmo adoptar-se o systema que já entre nós vigorou, de os agentes fiscaes percorrerem as freguezias, uma ou duas vezes, durante a epoca da abertura dos cofres publicos para os pagamentos, ficando, os que não pagarem então, obrigados a ir á repartição.

Este systema não póde adoptar-se relativamente a todos os impostos. Os impostos aduaneiros, por falta de pessoal habilitado e porque d'outro modo seria impossivel evitar a fraude e o contrabando, só nas alfandegas se podem pagar.

129. — Modos de cobrança: administração directa e arrendamento.

Relativamente aos modos de cobrança, dois methodos appareceram — o da *administração directa* e o do *arrendamento*. Antigamente discutia-se ácerca da preferencia a dar-lhes, mas os philosophos do seculo xviii, com Montesquieu, pronunciaram-se a favor do systema da administração directa e a questão ficou resolvida. Este é o preferivel, mas antes de o estudarmos, necessario se torna compará-lo com o outro.

No *systema da administração directa* o Estado co-

bra os impostos por meio de agentes seus, ao passo que no *systema de arrendamento* são empresas particulares que os cobram, mediante contracto por que se obrigaram a pagar ao Estado uma certa somma.

— O *systema da administração directa* é o que mais convem quer ao contribuinte, quer ao Estado.

Relativamente ao contribuinte, é elle o preferivel, porque os rendeiros são levados a abusar da sua situação, exercendo pressão sobre os contribuintes. A legislação mais dura relativamente aos remissos é a dos estados em que se segue o *systema do arrendamento*, porque ás queixas por parte dos rendeiros correspondem medidas oppressivas do Estado. Não escapou ás iras do povo o proprio Lavoisier, victima da Revolução, o qual tinha defendido com enthusiasmo o *systema de arrendamento*.

Relativamente ao Estado, o *systema da administração directa* é tambem o mais conveniente, pois é o mais productivo. O rendeiro, para poder tomar conta do arrendamento, precisa de tirar não só o necessario para pagar ao Estado, mas tambem aos seus empregados, etc. Ora estes lucros que recebe o rendeiro, no caso da administração directa, entrariam nos cofres do Estado.

Alem d'isso, no *systema da administração directa*, o Estado vem a emancipar-se por completo da influencia dos rendeiros, o que difficilmente poderia

conseguir no systema do arrendamento, porque como são poucos os individuos que se encontram em condições de poder tomar de arrendamento por causa da grande somma de capital que é necessario como garantia, d'ahi a sua colligação e consequentemente o ficar o Estado á sua disposição.

— Tem-se argumentado a favor do systema de arrendamento que neste se pôde fixar a importância do imposto, ao contrario do que succede no da administração directa.

É necessario distinguir os estados rudimentares e os estados modernos. Nestes, conhecida a acção directa do Estado sobre os individuos, tal argumento cáe. O Estado tem mil meios de fazer entrar todo o imposto nos seus cofres.

Diz-se mais que o systema da administração directa é menos efficaz na lueta contra a fraude, porque os funcionarios do Estado não tem tanto interesse como os rendeiros numa cobrança productiva. Say chega a defender o systema do arrendamento para os impostos novos, para melhor se descobrirem as fraudes, no que o interesse do rendeiro é mais efficaz. E depois de descobertas as fraudes, então é que o imposto deve passar a ser cobrado pelo systema da administração directa.

Esta objecção não tem grande valor. Os interesses do rendeiro traduzem-se em vexames para o con-

tribuinte. As fraudes só pela pratica se conhecem e se quizerem interessar os funcionarios do Estado na lucta contra a fraude, basta dar-lhe uma percentagem na cobrança do imposto.

130. — Garantias do Estado na cobrança do imposto: contra a má fé, a má vontade e a insolvabilidade do contribuinte.

— O contribuinte não paga por *fraude*, porque não quer, ou porque não pôde.

A fraude será tanto maior, quanto mais pesado for o imposto. Deve ser rigorosamente punida, pois vae lesar não só o Estado, mas tambem os outros contribuintes. Para a punir pôde recorrer-se ou ás penas corporaes ou ás penas pecuniarias. As primeiras devem ser postas de parte, porque, se são leves, não dão resultado e se são pesadas, tornam-se odiosas e vexatorias, porque a opinião publica vê com bons olhos os defraudadores do Estado. Deve-se recorrer a multas rigorosas, reguladas em harmonia com o delicto.

— Em opposição á *má vontade* do contribuinte, estabelecem-se processos excepçoes para a ce-

brança rápida do imposto. São os chamados « processos de execuções fiscaes ».

— Relativamente à *insolencia* do contribuinte o Estado tem uma garantia que consiste em o credito constituído pelo imposto ser preferido aos outros creditos por um privilegio tambem de natureza excepcional. Todas estas garantias tem a sua justificação no destino das sommas do imposto que é a satisfação das necessidades collectivas, o interesse geral.

131. — Dupla tributação

— Esta pôde verificar-se:

1.º Entre diferentes estados, como no caso de um individuo viver num Estado á custa de rendimentos que d'outro lhe veem.

2.º Entre o Estado federal e qualquer dos locaes, quer dizer, o mesmo rendimento pôde ser tributado pelo Estado federal e pelo Estado local.

3.º A dupla tributação pôde dar-se dentro do mesmo Estado entre o poder central e as autarchias locaes.

4.º Pôde dar-se tambem dentro do mesmo Estado nas sociedades commerciaes, quando os seus capitaes são tribulados por pertencerem individual-

mente aos socios por entrarem na sociedade e ainda nas diversas filiaes da sociedade, em harmonia com as operações que ellas venham a realizar.

— A dupla tributação deve evitar-se cuidadosamente. Sob o ponto de vista *nacional* ella estabelece a desigualdade dos cidadãos no imposto. Sob o ponto de vista *internacional* é ponto assente, pela immoralidade que significa e pelas represalias a que pôde dar origem, que nenhum Estado deve viver dos impostos pagos por estrangeiros. Se se trata de estados federaes, a dupla tributação vem contrariar o principio de que os membros dos diversos estados devem ser tratados egualmente.

Quanto aos modos de a evitar, as providencias variam conforme a sua origem.

Se é *internacional*, só por meio de tratados e alguns se estão estabelecendo neste sentido entre a Austria e os Estados do sul da Allemanha.

Se é *federal*, procura-se evitar por meio de tribunaes especialmente organisados para este fim. Na Suissa ha o Supremo Tribunal Federal.

Se é *nacional*, para evitar a dupla tributação interna nos estados unitarios, recorre-se a uma cuidadosa e bem elaborada legislação fiscal.

CAPITULO V

*Legislação tributaria***132. — Evolução historica do imposto**

O imposto nas sociedades primitivas é inteiramente desconhecido. Só com as necessidades da guerra e a formação de classes, apparecem prestações consideradas por alguns escriptores como impostos. Eram os tributos lançados sobre os vencidos e as dadivas de varias especies que as classes inferiores tinham de fazer ao principe. Estas prestações constituíam antes um direito de propriedade do principe que era o senhor das coisas e das pessoas. Nas monarchias barbaras estas prestações continuam a ter o mesmo caracter. Eram recebidas pelo principe como senhor feudal, tendo por fundamento, não o interesse geral, mas sim o direito de propriedade.

Só mais tarde, quando os bens do principe se tornaram insufficientes para a satisfação das despezas publicas, é que os impostos appareceram verdadeiramente caracterisados. Elles, que a principio eram transitorios, tomam agora um caracter permanente e assim as receitas se dividem em ordinarias e extraordinarias, conforme são constituídas pelos rendimentos do principe ou pelos impostos.

Os primeiros impostos foram de caracter patrimonial. Depois, perdendo este primitivo caracter, vieram a especificar-se em contribuição predial, industrial, sobre os juros e por fim sobre todas as manifestações da vida social. Com o desenvolvimento commercial appareceram os impostos sobre as transacções e sobre o consumo. Os primeiros impostos de consumo tiveram origem nas cidades muradas e d'ahi se foram desenvolvendo, conforme se foram equiparando os productos obtidos dentro da cidade e os que de fóra vinham.

Estes impostos sobre o consumo de tal modo se desenvolveram que, durante muito tempo, foram a unica fonte de receita do Estado. De modo que, quando se procurava fazer qualquer reforma administrativa, ou se augmentava o imposto de consumo, ou se recorria a novos impostos. Foi da integração de todos estes elementos que no seculo XIX resultaram os differentes systemas tributarios modernos.

De Greef não duvida afirmar que a primeira origem do imposto foi o roubo, de que ainda hoje vivem os príncipes asiaticos e africanos.

133.— **Estructura dos systemas tributarios modernos.**

Os systemas tributarios modernos tendem:

1.º A considerar o imposto, não como um signal de inferioridade, mas sim como uma obrigação social que deve ser cumprida em harmonia com as forças de cada individuo. Os systemas modernos tendem para a progressividade, e admitem a declaração do contribuinte.

2.º A considerar a propriedade privada não com caracter individualista, mas com caracter social. D'ahi a distincção entre riquezas devidas ao trabalho do individuo e riquezas adquiridas a titulo gratuito, sendo a tendencia para tributar as aquisições gratuitas com os impostos sobre as successões e *mais valias prediaes*. Esta orientação é uma consequencia da deslocação do poder das classes possuidoras para as não possuidoras. Estas tendem a fazer predominar os seus interesses nas legislações modernas. É d'aqui que proveem os conflitos em materia de tributação, na Inglaterra, entre Lords e commons, na Alemanha entre socialistas e liberaes, etc.

3.º Os systemas tributarios modernos são considerados como um todo organico distribuido scientificamente. Assim o legislador não pode estabelecer

os impostos sem attender ás suas consequencias, á sua productividade, etc.

4.º Os systemas tributarios modernos tendem a considerar como dominante o principio da elasticidade, segundo o qual os impostos devem constituir-se de modo que, num momento de crise, só pelo augmento da taxa se possa fazer face ás despesas imprevistas e só com a deducção d'essa taxa se restabeleça o equilibrio, passada a crise.

§34.— Income-tax. Mechanismo geral d'este imposto.

As tendencias dos modernos systemas tributarios onde se tem manifestado mais claramente, é na Inglaterra e na Allemanha com o imposto sobre o rendimento.

Vamos primeiro estudar o *Income-tax* inglez que é o typo dos impostos sobre o rendimento. É um imposto analytico. Os diversos rendimentos encontram-se divididos em grupos ou classes. A sua origem remonta ás luctas da Inglaterra contra a França durante a Revolução. Foi estabelecido por Pitt em 1797, como imposto de guerra (*War-tax*) destinado, no pensamento d'este estadista, a desap-

parecer no fim das hostilidades. De facto, elle foi suprimido em 1802, mas voltou a ser estabelecido em 1803 até 1816. Nesta data foi suprimido pela segunda vez. Em 1853, o *deficit* financeiro e a necessidade das reformas em materia commercial e industrial provocaram a sua reaparição nas finanças inglezas, subsistindo até aos nossos dias.

— O *Income* (rendimento) *tax* (imposto) acha-se estabelecido pela seguinte forma. Comprehende 3 cedulas, correspondentes ás classes em que se decompõe o rendimento dos individuos:

Cedula A. — Comprehende os rendimentos dos proprietarios.

Cedula B. — Comprehende os rendimentos da exploração do solo, propriamente o rendimento dos rendeiros. Um dominio agricola, por exemplo, dá um certo rendimento ao proprietario (*cedula A*) e um rendimento ao rendeiro que o explora (*cedula B*).

Cedula C. — Applica-se a todos os rendimentos provenientes de interesses, annuidades, dividendos, pensões particulares, rendas vitalicias, juros dos fundos publicos nacionaes e estrangeiros.

Cedula D. — Abrange os rendimentos do commercio, das industrias e das profissões liberaes.

Cedula E. — Comprehende os rendimentos dos funcionarios do Estado, dos empregados das empresas e companhias, pensões e salarios pagos pela

corôa ou pelo Estado, à excepção dos juros das rendas comprehendidas na *cedula C*.

— Esta classificação dos rendimentos em *cedulas* não obedece a nenhum principio scientifico, mas simplesmente á commodidade e facilidade de cobrança.

Na *cedula A* a cobrança faz-se pela *declaração* dos proprietarios. De 3 em 3 annos são enviadas fórmulas para serem preenchidas pelos contribuintes. Estes devem declarar o montante bruto do rendimento da propriedade que occupam. As declarações são, em seguida, verificadas e corrigidas pelos agentes fiscaes, se fôr necessario.

Na *cedula B* a cobrança faz-se em virtude de *presumpção* de que os lucros do rendeiro são eguaes a $\frac{1}{3}$ dos do proprietario.

Na *cedula C* cobra-se o imposto por *deducção* ou *retenção*, feita pelos bancos encarregados do pagamento dos juros da divida publica (*stoppage*).

Na *cedula D* faz-se a cobrança mediante *declaração annual* do contribuinte.

Na *cedula E* opera-se a cobrança, parte por *retenção*, quanto aos empregados publicos, e parte por *declaração*, quanto ás empresas e companhias.

— A taxa do *Income-tax* não é fixa. Tem variado segundo as necessidades financeiras da Inglaterra. Além disto devemos notar que este imposto admittê um minimo de existencia bastante amplo. Todos os

rendimentos, cuja receita global fôr inferior a 160 libras, escapam ao imposto.

Alem do minimo de existencia, admittem-se nos rendimentos desde 160 até 700 libras certas e determinadas deducções em harmonia com a situação economica do contribuinte.

— Para a realisação da cobrança o methodo adoptado é o de a confiar aos representantes ou agentes do povo, sob a fiscalisação do Estado. Os agentes principaes são sete commissarios geraes por districto, escolhidos entre os habitantes do mesmo, exercendo as suas funcções gratuitamente e nomeados pelos commissarios prediaes, que são nomeados pelo Parlamento.

Os commissarios geraes nomeam os cobradores e os accessores, uns e outros assalariados, que são encarregados de distribuir as folhas e de as recolher depois de prehenhidas com as declarações necessarias.

Essas declarações são depois enviadas para um superintendente fiscal (*controller*) que as verifica, modifica, se assim julgar necessario, e torna-as a enviar aos commissarios geraes que as tornam executorias e as fazem publicar. A partir d'este momento abre-se para os contribuintes um praso de 10 dias, durante o qual podem reclamar contra o imposto que lhes foi lançado.

135. — Reformas ultimamente introduzidas no Income-tax.

O *Income-tax* passou ultimamente por muitas e profundas reformas. A taxa foi elevada consideravelmente. Desde o anno economico de 1904-1905 a 1909-1910 ella era de 1 *shilling* por libra. Com as reformas de Lloyd George o imposto passou a ser de 1 *shilling* e 2 *pence* por libra. O pretexto apparente para esta elevação foi o ultimo programma naval da Inglaterra, a qual, no anno de 1912, deverá possuir uma esquadra igual ou superior a duas esquadras das mais poderosas do mundo. Mas a verdadeira causa encontra-se na orientação liberal do governo que procura melhorar a situação das classes trabalhadoras, onerando fortemente as grandes fortunas.

A reforma principal de Lloyd George é o ter estabelecido uma sobre-taxa de 6 *pence* sobre o rendimento superior a 3:000 libras. O *Financial-act* de 1907 distingue entre rendimentos ganhos e não ganhos. Os rendimentos ganhos até 2:000 libras pagavam 9 *pence* em lugar de 1 *shilling*.

Como se vê, estes rendimentos são beneficiados. O orçamento de Lloyd George conservou esta distincção e manteve este favor que é actualmente

muito maior, porque a taxa foi elevada a 1 *shilling* e 2 *pence*.

L. George introduziu ainda no *Income-tax* uma reforma em que se permitem deducções em harmonia com os encargos de familia. Todo o individuo, cuja receita global não chega a 160 libras, escapa ao *Income-tax*. As familias que tiverem rendimento de 160 a 500 libras, gosam de uma deducção de 10 libras por cada filho. Tornou assim o imposto accentuadamente pessoal.

Finalmente L. George introduziu uma outra reforma, mas esta de character mais secundario.

Os possuidores de titulos pertencentes aos estrangeiros, embora não residentes na Inglaterra, mas cujos juro ali são pagos, estão sujeitos ao *Income-tax*.

O *Income-tax* tornou-se assim um imposto perfeitamente democratico e social.

125

136. — Einkommensteuer e Ergänzungsteuer.

Na Prussia o systema tributario assenta sobre estes dois impostos.

O *Einkommensteuer* (imposto sobre o rendimento)

abrange o rendimento total, é um imposto global, é synthetico, ao contrario do *Income-tax*. No *Einkommensteuer* os rendimentos não se encontram divididos em cédulas.

Apesar de reduzido, admite o minimo de isenção de 900 marcos. Até ~~ali~~ ninguem paga o imposto. O rendimento attingido por este imposto é o rendimento liquido. A lei auctorisa a deducção dos encargos. Subtrahem-se todas as despesas feitas com a aquisição e conservação do rendimento, os premios de seguro, os juros das dividas, as quotas que entram para as caixas das aposentações, etc.

Admittem-se deducções especiaes para os encargos de familia relativamente ás pequenas receitas: — De 900 a 3:000 marcos de rendimento o chefe de familia é auctorisado a deduzir **50** marcos por cada filho até 14 annos. De 3:000 a 9:500 marcos são permittidas deducções para encargos excepcionaes de familia, taes como doenças, alimentos, educação dos filhos, etc. Taes deducções podem originar a baixa de classe que nunca pode ir alem das 3 classes inferiores.

— A taxa d'este imposto é progressiva, indo de 0,62 % até 4 %. Esta taxa é estabelecida segundo 30 classes em que, para este effeito, se agrupam os rendimentos. Nos rendimentos até 9:500 marcos a taxa vae de 0,62 % até 3 %. De 9:500 marcos a

30:000 marcos applica-se a taxa de 3 0/0. Nos rendimentos que vão de 30:500 a 100:000 marcos a taxa sobe de 3 0/0 a 4 0/0. A partir de 100:000 marcos a taxa é de 4 0/0.

— Adopta-se o systema da declaração do contribuinte, para cuja fiscalisação ha commissões fiscaes de applicação e de fixação do imposto e uma commissão de recurso no caso de iniqua applicação. São pesadissimas as multas para os contribuintes que façam declarações fraudulentas ou fora do tempo marcado.

— Com o *Einkommensteuer* desapareceram todos os antigos impostos, o que originou para a Prussia um deficit de 400 milhões ^{de marcos}. Para fazer face a este deficit organisou-se um imposto complementar sobre todos os capitaes superiores a 6:000 marcos. E' o *Ergänzungssteuer* (imposto sobre o capital). Exceptuam-se d'este imposto as pessoas, cujo rendimento collectavel não ultrapasse 900 marcos, desde que os seus capitaes não tenham valor superior a 20:000 marcos. Exceptuam se tambem as collecções d'arte, bibliotecas e mobiliario.

— A taxa do *Ergänzungssteuer* vae augmentando com o valor do capital. De 6:000 a 8:000 marcos é de 3 marcos. De 8:000 a 10:000 é de 4. De 10:000 a 12:000 é de 5. De 12:000 a 14:000 é de 6.

A taxa, como vemos, é muito attenuada, não passa de $\frac{1}{2}$ por milhar.

De 70:000 a 200:000 marcos o imposto augmenta 5 marcos por cada 10:000 marcos de capital. De 200:000 a 220:000 marcos o imposto é de 100 marcos e augmenta depois 10 marcos por cada 20:000 marcos de capital.

— Este imposto foi estabelecido por um principio *fiscal*, que é obter recursos para fazer face ao *deficit*, e por um principio *economico*, que é discriminar os rendimentos para tributar mais fortemente os que do capital proveem, primeiro como rendimento e depois como capital, pois são os mais seguros e solidos. Chamam até ao rendimento proveniente do capital, rendimento fundado.

— Estes são os impostos prussianos. Nos diferentes estados allemães ha autonomia no systema tributario. São diferentes os impostos nos diversos estados.

137.—Imposta sui redditi della ricchezza mobile.

O imposto italiano diverge dos impostos que acabamos de estudar, porque apenas comprehende o rendimento da riqueza mobiliaria. Na Italia ha o sys-

tema cedular, mas não como em Inglaterra. O imposto sobre a riqueza mobiliaria decompõe-se em cedulas, mas estabelecidas com o fim de discriminar as diversas origens ou fontes dos rendimentos.

Assim :

Cedula A. — Comprehende os rendimentos provenientes simplesmente do capital (rendas de capitaes, creditos, juros de fundos publicos ou privados, etc.),

Cedula B. — Abrange os rendimentos provenientes do capital e do trabalho (lucros das explorações agricolas, industriaes e commerciaes).

Cedula C. — Comprehende os rendimentos provenientes só do trabalho (artes, officios e profissões liberaes).

Cedula D. — Instituida para favorecer os empregados publicos, isto é, pagos pelo Estado, departamentos e communas. (Rigorosamente esta devia incluir-se na *cedula C*).

Cedula E. — Tem por objecto a receita dos rendeiros. É uma cedula de somenos importancia.

— O imposto italiano é analytico, mas não como o inglez. O italiano não se baseia simplesmente numa razão fiscal para applicar a cada classe de rendimento a fôrma de cobrança mais commoda e simples. Aqui ha uma razão economica,

— A *cedula A* divide-se nas sub-cedulas A^1 e A^2 . Estas tem caracter fiscal, foram estabelecidas com

o fim de applicar a certos rendimentos o imposto por meio de retenção (*cedula A¹*).

— Este imposto abrange todas as fórmulas de capital, deduzindo-se as despesas de fabrico e exploração e todos os encargos passivos (dividas).

— A taxa é a mesma, actualmente 20 0/0, mas, ao passo que se applica integralmente na *cedula A* e na *sub-cedula A¹*, na *sub-cedula A²* são taxados apenas 30 quadragésimos do rendimento, na *cedula B* 20, na *C* 18, e na *D* 15 quadragésimos.

Na realidade, pois, a taxa vem a ser differente:

Cedula A e *A¹* — 20 0/0.

» *A²* — 15 0/0.

» *B* — 10 0/0.

» *C* — 9 0/0.

» *D* — 7,5 0/0.

— Admitte-se tambem o minimo de isenção.

Os rendimentos das *cedulas B, C* e *D* são totalmente isentos de imposto, quando não ultrapassem 400 libras.

São concedidas deducções decrescentes, á medida que se eleva a cifra do rendimento, ás receitas das *cedulas B* e *C* comprehendidas entre 400 e 800 libras e ás da *cedula D* comprehendidas entre 400 e 500 libras.

Os rendimentos superiores a este maximo são atingidos pelo imposto em condições normaes.

— Para a determinação da materia collectavel segue-se o methodo da declaração do contribuinte.

Ha uma commissão communal que elabora as listas que vão para os officiaes ou agentes das contribuições directas que por intermedio das camaras as remettem ao contribuinte para este fazer as suas declarações que são entregues no mez de junho.

No caso de desaccordo, as questões de direito são resolvidas pelos tribunaes judiciaes e as de facto pelas commissões administrativas.

138. — A questão do imposto sobre o rendimento em França.

O actual systema tributario francez é tudo o que ha de mais anachronico. Baseia-se em quatro contribuições:

- Contribuição predial, lançada por um cadastro que já vem do tempo da revolução;
- Contribuição sobre portas e janellas, representando a injusta de querer tributar o sol e a luz;
- Contribuição sobre renda mobiliaria que tem por indice a renda de casa que o individuo paga;
- Contribuição de patentes que é uma especie

de contribuição industrial que assenta sobre signaes externos.

A primeira reforma a introduzir neste systema foi originada pela applicação do imposto sobre os valores mobiliarios.

Tem-se querido modificar este regimen, tomando-se para base umas vezes o *income-tax*, outras o *einkommensteuer* prussiano e ainda outras o systema seguido na Italia.

Alguem, na questão do lançamento do imposto em França, quiz harmonisar o systema inglez e prussiano, apesar de inconciliaveis.

São numerosissimos os projectos de reformas que tem apparecido. Começaram em 1896 com Cochery e Doumer e seguem em 1898 com Peytral, em 1900 com Caillaux, em 1903 com Rouvier, em 1906 com Poincaré e em 1907 foi apresentado outro projecto por Caillaux, fazendo parte do ministerio Clemenceau.

Este ultimo chegou a ser approvedo pela camara dos deputados em 9 de maio de 1909 e está pendente da discussão do Senado, parecendo que esta se fará com tendencias para o systema prussiano e não para o italiano como primitivamente.

O projecto apresentado no Senado pela actual commissão de finanças, classifica de um modo original e interessante os rendimentos em 7 classes, do

modo seguinte :

Taxa de 4 ^o / ₁₀₀	}	1. Predios <u>urbanos</u> .
		2. Predios <u>rusticos</u> .
		3. <u>Capitales mobiliarios</u> .
Taxa de 3,5 ^o / ₁₀₀	}	4. Explorações <u>commerciaes e industriaes</u> .
		5. <u>Explorações agricolas</u> .
Taxa de 3 ^o / ₁₀₀	}	6. <u>Vencimentos dos empregados publicos e em- prezas privadas</u> .
		7. <u>Rendimentos das profissões liberaes</u> .

Ha aqui, portanto, a descriminação dos rendimentos com tendencia para tributar mais fortemente os rendimentos provenientes do capital.

Mas a originalidade do processo Caillaux encontra-se num imposto complementar, de character global, sobre o rendimento do individuo. Neste applica-se o systema prussiano até certo ponto, mas sob uma fôrma especial. Estabelece-se uma taxa de 5^o/₁₀₀. Este systema admite tambem o mínimo de existencia. Os rendimentos até 5.000 francos estão isentos do imposto. Nos rendimentos que vão de 5 a 10 mil francos apenas se tributa $\frac{1}{5}$. De 10 a 15 mil francos apenas se attende a $\frac{2}{5}$; de 15 a 20 mil francos attende-se apenas a $\frac{3}{5}$; e de 20 a 25 mil francos sómente se attende a $\frac{4}{5}$ do rendimento.

Este imposto tem por fim tributar, sobretudo, as

classes abastadas. Neste imposto complementar é obrigatória a declaração do contribuinte.

~~No Senado~~ acaba de ser apresentado um projecto inteiramente diverso, o projecto de Aimond, segundo o qual o imposto é classificado em cedulas em harmonia com o rendimento liquido do individuo. Em todo o caso a reforma do systema fiscal francez ha de trazer muitas difficuldades, não só porque os francezes vêem muito mal a declaração do contribuinte, á qual preferem a avaliação administrativa, mas também, porque não tem sido bem recebidas todas as reformas, cujas tendencias são no sentido do imposto progressivo. Os francezes receiam que um novo systema fiscal seja peor do que o actualmente existente.

139. — Appreciação do imposto sobre o rendimento admittido por estas legislações.

É justo, antes de terminarmos este assumpto, que alguma coisa se diga sobre o valor do imposto de rendimento nestas legislações.

— As suas vantagens são as seguintes:

1.º No imposto de rendimento pôde applicar-se o methodo pessoal. Alguns escriptores francezes que

formaram « *ligas contra o imposto sobre o rendimento e contra a inquisição fiscal* », dizem que esta vantagem vem a traduzir-se num prejuizo para uma classe, pois com as isenções o imposto cae apenas sobre uma minoria, como na Alemanha, onde apenas attinge $\frac{1}{5}$ ou $\frac{1}{4}$ da população.

Mas é necessario attender á base do imposto. Se o fundamento d'este é constituído pelas faculdades do individuo, não nos deve repugnar que a minoria pague em harmonia com ellas.

2.º O imposto de rendimento é de uma grande productividade. Na Inglaterra ascende a 32 milhões de libras. Não ha paiz onde o rendimento seja tão avultado. Na Italia e na Prussia não attinge esta somma o que não admira, attendendo ao systema fiscal que é differente e ás condições economicas dos paizes que não são tão ricos como a Inglaterra.

3.º O imposto de rendimento tem grande elasticidade, permittindo facilmente grandes augmentos de receitas. Effectivamente basta juntar 4 *penny* ao imposto para a sua cifra augmentar alguns milhares de libras.

Assim a Inglaterra poude fazer face ás despesas com a guerra do Transwaal, augmentando só 4 *pence* por libra sobre a taxa usual.

— Contra estas vantagens tem-se apresentado em França grandes difficuldades.

1.º Tal imposto estabelece a inquisição fiscal, determinando a oppressão do individuo proveniente da verificação das suas declarações por parte do Estado. Mas já Gambetta respondia aos que assim consideravam: «*Se é uma inquisição, ha muito tempo que ella existe em França*».

Já temos ideias precisas sobre este assumpto. Agora apenas diremos que este systema, que chamam inquisitorial, é adoptado no paiz de mais ampla liberdade, a Inglaterra.

2.º O imposto sobre o rendimento é arbitrario, dizem, pois os agentes fiscaes podem modificar sem criterio algum as declarações do contribuinte. Mas, se os fiscaes fazem isso, tambem o contribuinte pôde reclamar e apellar contra taes modificações.

3.º Degenera em imposto indiciario, porque o fisco não tem outro meio de farejar o rendimento senão pelo theor de vida, pelas despezas que o individuo faz.

Porém, neste imposto, a base da materia collectavel é a declaração. Os signaes externos servem apenas para verificar se o contribuinte foi ou não sincero nas suas declarações e, como já dissemos, elle tem sempre modo de provar que as modificações do agente fiscal não são rigorosas.

4.º Diz-se que este systema é desmoralizador, porque leva á simulação e á fraude. Dizia um esta-

dista inglez que o *income-tax* tinha tornado a Inglaterra mentirosa.

Mas devemos notar que desde que a fiscalisação seja rigorosa, como na Allemanha, as fraudes já não tem logar tão facilmente. Se este argumento fôsse razoavel, não se devia então applicar este systema a outras contribuições, onde só se attende á declaração do contribuinte.

140. — Evolução historica do imposto em Portugal.

Quando se constituiu a nacionalidade portugueza, vigorava o principio de que o conquistador adquiria o direito de propriedade sobre as terras conquistadas. Em virtude d'este direito estabeleceram-se sobre as terras certas prestações que se acham reguladas pelos foraes. Nestes inclue-se como prestação directa a *jugada*, quota parte de cereaes, linho e milho que a terra lavrada por uma junta de bois pôde produzir.

No tempo de D. Manuel appareceu a *meia jugada*, quota parte de cereaes, linho e milho que a terra lavrada por um boi pôde produzir e *um quarto de jugada* quota parte de cereaes, linho e milho que a

terra lavrada por bois alheios pôde produzir e o *alqueire* que pagavam os que cavavam a terra á enxada.

A *jugada* recaia unicamente sobre o agricultor (*homo agricola*), estando isento o cavalleiro que sustentava o seu cavallo e o clérigo que exercia os officios divinos sem remuneração. Outras classes pediram a isenção que lhes foi concedida no tempo de D. João I.

Se as classes altas adquirissem terras sujeitas á *jugada*, ellas não pagavam. D'ahi a redução nos rendimentos da corôa e consequentemente as providencias para estas classes não poderem adquirir terras sujeitas a *jugada*. D. Manuel modificou estas isenções, restringiu muito este privilegio aos cavalleiros. A isenção só podia ser concedida pelo monarcha. Quanto aos clérigos discutia-se muito se elles precisavam tambem, ou não, de concessão especial.

— Alem d'este imposto de character directo, podemos mencionar ainda trez contribuições que se podem considerar como impostos directos, embora nem sempre recaissem rigorosamente sobre os individuos ou sobre a sua propriedade. São elles o direito sobre as pastagens (*montado*), o direito sobre a caça (*condado*) e o quinto real dos despojos havidos nas correrias em terra de inimigos (*azarías*).

— Alem d'estes apparecem exemplos de outros

impostos directos, mais ou menos singulares, usados em certos districtos e concelhos. Tal era a *martinega* nos districtos de Traz-os-Montes, a qual consistia em um tanto certo que pagava pelo S. Martinho cada chefe de familia, cuja renda annual excedia uma determinada somma. Tal era tambem a *almocrevaria*, isto é, uma recovagem ou carreira que os almocreves tinham de fazer annualmente em serviço do rei em muitos concelhos da Estremadura.

— Alem d'estes havia as contribuições indirectas, sendo as mais importantes os direitos de barreiras, de transitio e de mercados. Eram muito numerosos os impostos indirectos e augmentavam constantemente. No foral de Guimarães, concedido por D. Henrique, apparecem vinte taxas. Na reforma de D. Manuel este numero cresceu ainda, vindo estes impostos a ~~modificar-se~~, porque já então se consideravam muito productivos e os menos gravosos. Eram estabelecidos com as falsas apparencias de proteger os natu-raes contra os estrangeiros, manto com que o tributo indirecto esconde ainda hoje a ruindade da propria indole. Os principaes impostos indirectos que apparecem nos foraes são os seguintes:

A *portagem* era verdadeiramente o moderno imposto de barreiras. Era paga ás portas das cidades e villas sobre todos os generos que entravam para consumo.

A *açougagem* era outro direito de consumo que se recebia no que hoje chamamos *praça*, no mercado diário da cidade ou villa.

A palavra *açougue*, d'onde vinha a designação *açougagem*, tinha nos seculos XII e XIII uma significação inteiramente diversa da actual. Derivava do vocabulo arabe *sók* ou *súk*, nome que se dava nas cidades da Espanha musulmana ás pequenas ruas bordadas por ambos os lados de lojas de venda de certos e determinados generos. Entre nós servia o *açougue* para o trafico de todos os objectos de consumo, tanto de victualhas como de roupas ou alfaias de qualquer especie e ainda para outras mercadorias. Era sobre as permutações que constituíam esse trafico que recaía a *açougagem*.

A *passagem* ou *peagem* recaía sobre todas as mercadorias que entravam na povoação, não para consumo, mas, digamos assim, para reexportação.

— A estes impostos vinham juntar-se outros. Os mais frequentes eram a *alcarala*, a *alcaldaria*, o *julgado* e a *relegagem*.

A *alcarala* consistia nuns tantos dinheiros sobre a carne que se vendia no mercado ou *açougue* e andava unida á *açougagem*.

A *alcaldaria* era uma foragem estabelecida em beneficio do alcaide-mór. Consistia em pagar dois dinheiros de cada carga de peixe que vinha ao mercado, ao que se ajuntava, em algumas partes, um lombo de cada porco que se matava para a venda.

O *judgado* vinha a ser um tributo igual á *alcavala* e analogo á *alcaldaria*, que se pagava ao juiz. A *relegagem* assentava numa base diversa. Como o Estado recebia o tributo directo sobre o vinho no proprio genero, o qual, a maior parte das vezes, estaria sujeito a arruinar-se, attento o *methodo de fabrico*, necessariamente imperfeito naquella epoca, importava facilitar a venda d'elle. D'ahi nascia o *relego*, que era uma especie de tributo, ao menos nos seus resultados.

De 1 de janeiro a 1 de abril ninguem podia vender vinho na villa senão o fisco.

Havia ainda as *ochavas*, era um direito sobre os generos que se vendiam ao alqueire ou ao almude nas *fangas* (feiras especiaes de cereaes, frutos de casca, legumes, etc.).

Póde imaginar-se como, numa epoca em que se ignoravam os principios fundamentaes das sciencias economicas, a cubiça do fisco havia de tender constantemente a multiplicar os vexames que deviam resultar d'estas contribuições indirectas.

O primeiro mal era o grande numero de agentes fiscaes que tão diversas exacções tornavam necessarios, agravado ainda pelo systema das *arrematações* a que frequentemente se recorria.

141. — Impostos da lei geral

Ao lado dos impostos dos foraes, de caracter local, foram-se desenvolvendo impostos de caracter geral, estabelecidos pela lei. Taes impostos teem a sua origem nos subsidios que os reis pediam ás côrtes para fazer face ás despezas publicas. Recahiam sobre todas as classes, mesmo sobre o clero. Este dizia que não podia ser tributado sem licença do papa, que a sua tributação era um peccado e, com effeito, no reinado de D. Manuel logrou subtrahir-se a estes impostos.

-- Nelles se vão filiar as *sizas* que parece, principiaram em Hespanha e apparecem com caracter transitorio no começo da monarchia. Vigoraram até á implantação do regimen liberal e só no tempo de D. João I se tornou effectivo este imposto que era pesadíssimo. Refere-se ás transmissões a titulo oneroso.

Tratando-se de bens de raiz a taxa era de 20 0/0, quando o comprador e vendedor eram de terras differentes d'aquella onde se verificava a transação: de 15 0/0, quando só um era de terra differente; e de 10 0/0, quando ambos eram da mesma terra.

Sobre os bens moveis e semoventes a taxa era de 10 0/0, que não se cobrava nos moveis, quando

o comprador e vendedor eram da mesma terra. Relativamente aos semoventes pagava-se sempre a siza, mesmo que o comprador e vendedor fossem da mesma terra.

— Alem da siza desenvolveu-se o imposto do real d'agua que primitivamente teve caracter local. Era destinado a abastecer de agua a cidade de Elvas. Constava de 4 real sobre cada arratel de carne ou de peixe e sobre cada quartilho de vinho.

Em quasi todas as povoações apparecem depois impostos semelhantes, destinados a melhoramentos locais.

Como era um imposto suave e de facil cobrança, o poder central veio a apoderar-se d'elle, parece que no seculo xvii, subsistindo até hoje com outro caracter, mas com a mesma denominação.

— Logo nos principios da monarchia surgem tambem os impostos alfandegarios (seculos xiii e xiv), constituídos pelo dizimo das materias importadas.

As alfandegas a principio pertenciam aos particulares ou ao rei. Só mais tarde passaram para o poder central. Os dizimos da alfandega do Porto eram cobrados pelo Bispo. Só por convenção com a Santa Sé mais tarde lhe foram tirados.

— O nosso antigo systema tributario veio a transformar-se completamente em 1644 com o estabele-

cimento da *decima militar*, destinada a fazer face ás despesas da guerra com a Hespanha.

Era um imposto que recahia sobre os rendimentos de todas as classes, excepto os bens das mitras, cabidos e mosteiros, que offereceram 150:000 cruzados para as despesas da guerra. Foi estabelecido com caracter transitorio, para durar 3 annos, mas foi renovada successivamente.

Durante os 3 primeiros annos a taxa foi de 10 0/0, fixando-se, depois de differentes variantes, nos mesmos 10 0/0. Mais tarde chegou a baixar até 4,5 0/0 e só no tempo de D. José é que se fixou definitivamente em 10 0/0, publicando este monarcha varias instrucções sobre a maneira de cobrar este imposto.

142. — Principios do regimen liberal sobre impostos. Estado actual do nosso systema tributario.

O regimen liberal modificou profundamente o nosso antigo systema tributario.

Acabando definitivamente com os privilegios dos nobres e dos clerigos, estabeleceu a generalidade do imposto.

Outras disposições de capital importancia se

seguiram, que vieram derrubar toda a antiga obra, as quaes vamos enumerar.

— Por decreto de 19 de abril de 1832 foi abolido o imposto das *sizas* nas transações sobre moveis e semoventes, conservando-o sobre as trocas e vendas de bens de raiz, mas reduzido a 5 0/0.

No relatorio que precede este decreto, Mousinho da Silveira mostra as vantagens da sua medida e a injustiça de tal imposto, dizendo que se um cavallo que vale 100\$000 réis, fôr vendido 10 vezes, pagará 100\$000 réis de imposto, isto é, dará ao Estado o seu valor. A má influencia d'este imposto, continua elle, fez-se sentir em toda a nossa historia. D'aquí a depressão do nosso espirito mercantil. As conquistas não foram feitas com a intenção commercial; o espirito d'ellas era o da aventura e o da propaganda religiosa; por isso não admira que Portugal tenha fundado tantas colonias e feito tão pouco commercio de generos da sua producção, manufactura e industria. As *sizas* com o seu espirito anti-mercantil bastavam para o tolher. O que valeu, foi nunca terem sido applicadas rigorosamente. A fraude foi um meio de vida da industria.

— Seguiu-se o Decreto de 13 de agosto do mesmo anno que aboliu todo o systema tributario do antigo regimen, os fóros e prestações a que elles se referiam, quer fossem dados pela corôa, quer pelos donatarios.

Este decreto estabeleceu que os impostos e contribuições seriam de character geral.

— Mas o regimen liberal, quando tratou da reorganisação, não teve a mesma facilidade que tivera antes ao destruir todo o nosso antigo systema tributario. Esta reorganisação fez-se com muita demora e, por vezes, com pouco criterio.

— Só em 1852 o decreto de 31 de dezembro extinguiu as contribuições de decima de predios, decima de fóros, decima industrial pela cultura ou exploração de predios, quinto dos bens denominados da corôa, etc., que foram substituidos pela *contribuição predial*.

— Os impostos chamados decima industrial, maneo de fabricas e todos os addicionaes e sellos de conhecimento referentes aos ditos impostos, só em 1860 foram substituidos pela *contribuição industrial*. (Decreto de 30 de julho.)

— Só em 1887 foi regulado o lançamento e cobrança da contribuição denominada — *decima de juros*. (Decreto de 18 de agosto.)

De modo que o nosso systema fiscal encontra-se ainda muito dominado pelos principios do systema tributario do antigo regimen, podendo as novas contribuições, em certo modo, considerar-se como um desenvolvimento da antiga decima militar.

A Republica procurou reorganisá-lo. Antes d'ella

merece especial referencia a tentativa da lei de 18 de ~~junho~~^{agosto} de 1880, que procurou introduzir entre nós o imposto geral sobre o rendimento. Para os effeitos do lançamento e cobrança d'este imposto os rendimentos dos contribuintes são divididos nas seguintes classes:

A — Rendimentos provenientes de capitaes;

B — Rendimentos do exercicio de algum emprego;

C — Propriedade immobiliaria;

D — Commercio e industria;

E — Rendimentos de qualquer proveniencia, quando não produzidos, mas disfructados no continente e nas ilhas adjacentes.

Admittia-se o minimo de isenção de 450\$000 reis. Nos rendimentos superiores a 450\$000 reis, mas inferiores a 450\$000 reis, só era tributada a parte excedente áquelle minimo. Os rendimentos que perfizessem ou fossem superiores a 450\$000 reis, eram tributados na sua totalidade.

Segundo esta lei, para os rendimentos da classe *A*, menos os sujeitos á contribuição bancaria, industrial e á decima de juros, e para os da classe *E* a taxa era de 3%, e para todos os outros (*B*, *C* e *D*) 2%.

Admittia-se o systema da declaração do contribuinte.

Esta lei, apesar de representar uma tentativa ha-

bil de remodelação do nosso systema tributario, provocou uma forte reacção. Por isso o decreto de 21 de abril de 1881 suspendeu-a, excepto na parte referente aos empregados publicos.

— A Republica introduziu no nosso systema tributario as modificações seguintes:

— O decreto de 4 de Maio de 1911 reorganizou a contribuição predial, introduzindo o methodo da declaração do contribuinte, adoptando o systema progressivo com taxas progressivas e degressivas e admittindo o minimo de isenção de 5.000 reis, que, apesar de muito pequeno, representa a orientação dominante nas modernas legislações.

— Outro decreto da mesma data extingue a contribuição da renda de casas a partir de janeiro de 1913, e isenta desde já d'essa contribuição as rendas até determinado valôr.

— O decreto de 24 de maio de 1911 reorganizou a contribuição de registo, estabelecendo um imposto amplamente progressivo relativamente ás successões e doações. Fixou em 8% a taxa da contribuição de registo nas transmissões por titulo oneroso.

— Por decreto de 26 de maio de 1911 fôram encorporados na verba principal das contribuições e impostos os diversos addicionaes para o Estado.

— Já antes, o decreto de 22 de novembro de 1910

tinha abolido o imposto de consumo na cidade de Lisboa.

O nosso systema tributario, no entanto, enferma ainda de muitos defeitos:

a) É muito complexo, pois existe uma grande variedade de impostos.

b) É o systema em que se faz uma applicação muito restricta da personalidade do imposto, o que não admira, por seguirmos, em grande parte, o systema tributario francez.

c) Lança mão, em grande parte, do imposto de consumo, considerado como uma das causas do agravamento da nossa situação economica e justamente chamado o *imposto da fome*.

O nosso systema tributario está, pois, fóra da moderna orientação scientifica e assim continuará, emquanto nos não affastarmos da influencia da legislação fiscal franceza.

143.— Classificação orçamental dos nossos impostos.

De uma forma muito pouco logica distingue o nosso orçamento os impostos em *contribuições e impostos directos*, *contribuição de registo e sello* e *im-*

postos indirectos. Na 1.^a classe apparecem os emolumentos, as matriculas, etc., que propriamente não são impostos, e nós já classificamos de taxas, por incidirem sobre situações intermittentes da vida do individuo. A *contribuição de registo e sello* e a receita por meio de estampilhas deviam estar incluídas ou nos impostos directos ou nos indirectos. Embora haja divergencias sobre a contribuição de registo, esta deve, segundo a maioria, integrar-se nos impostos indirectos. O sello e a receita por estampilhas são propriamente uma taxa, são apenas formas de cobrança que não podem collocar-se á parte dos impostos directos e indirectos.

Relativamente aos impostos indirectos (de consumo, real d'agua, impostos d'alfandega, transito, etc.) está bem a classificação orçamental.

—Devia estabelecer-se primeiro a distincção entre impostos e taxas e depois aquelles classifica-los em directos e indirectos.

CAPITULO VI

Contribuição Predial

144. — A contribuição predial até á lei de 17 de maio de 1880.

Em todos os paises existe um imposto semelhante

ao que entre nós se chama — *contribuição predial*. E isto naturalmente porque a principal riqueza de um paiz é constituída pelas terras e pelas casas.

— A *contribuição predial* foi creada por decreto de 31 de dezembro de 1852, que extinguiu os antigos impostos que a seguir indicamos: —

— A *decima de predios* que foi estabelecida pelas côrtes em 1641. Não era lançada em quantia certa; augmentava ou diminuía com as necessidades do Estado. Esta variabilidade acarretava inconvenientes que levaram a fixar a taxa em 10 0/0 sobre todos os rendimentos provenientes de predios, capitaes, rendas, etc., sendo d'este facto que lhe resulta o nome que tem. Primitivamente era chamada *decima militar*, e já a ella fizemos referencia.

— A *decima de foros* era applicada aos predios *emphyteutas*, recahindo sobre os senhorios directos que recebiãem os foros, e era um modo especial de lançar a decima predial aos rendimentos prediaes, quando o dominio util e directo estivessem separados.

— A *decima industrial pela cultura ou exploração dos predios* era lançada sobre todos os individuos que cultivavam terras proprias ou alheias. Nada tem com a contribuição industrial actual.

— O *quinto dos bens denominados da corôa* consistia na taxa de $\frac{1}{5}$ de rendimento que se pagava sobre os bens da corôa, commendas e ordens.

— *O novo imposto dos predios nas cidades de Lisboa e Porto* consistia em 3 % sobre as rendas dos predios urbanos de Lisboa e Porto.

— *O imposto de 5 % de addicionaes* foi lançado sobre todas as contribuições publicas por carta de lei de 12 de dezembro de 1844.

— *O sello dos conhecimentos para a cobrança das contribuições directas* recahia sobre os conhecimentos das contribuições. Este imposto foi creado por lei de 10 de junho de 1843.

Todos estes impostos foram, como dissemos, substituidos pela contribuição predial que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1854 em virtude do bill de indemnidade de 1 de junho de 1853.

Segundo o decreto de 31 de dezembro de 1852, o contingente da contribuição predial tinha de ser estabelecido pelo parlamento e repartido pelos districtos administrativos, que, por sua vez, o dividiam pelos concelhos. Nestes a junta dos repartidores distribuia-o pelos individuos proporcionalmente ao rendimento collectavel dos predios ahi situados e sujeitos á contribuição. No dec. de 31 mandava-se proceder a um arrolamento geral dos predios em cada concelho (*matriz predial*). Ahi se fixava tambem a contribuição predial numa somma igual á media do producto dos impostos abolidos nos 3 ultimos annos.

—Este decreto adoptou o systema de repartição, fundando-se em que por este processo se obtinha uma mais justa e equitativa di stribuição do imposto, o aperfeiçoamento das matrizes e a productividade d'este systema. Mas nada d'isto se conseguiu.

—Não se conseguiu a justiça tributaria, pois, não havendo dados seguros, teve de se proceder arbitrariamente.

—Não se conseguiu o aperfeiçoamento das matrizes que ficaram no mesmo estado até 1880.

—A productividade do imposto tambem nunca chegou a realizar-se. Apenas em 1860 o contingente se elevou em 60 contos. Houve effectivamente augmentos, mas apparentes, porque provieram, não do desenvolvimento da riqueza nacional, mas da incorporação de varios impostos na contribuição predial. Em virtude de todos estes augmentos, em 1879, a contribuição predial sommava 1:649:241\$000 reis.

145.—A contribuição predial desde a lei de 17 de maio de 1880 até ao decreto de 4 de maio de 1911.

A tentativa do methodo de repartição da lei de 52 não deu o resultado desejado. A lei de 17 de

maio de 1880 procurou applicar o methodo de quotidade. Mas era impossivel, neste momento, substituir em absoluto o systema de repartição pelo de quotidade.

A contribuição predial pelo dec. de 17 de maio foi fixada em 3:107 contos, ao passo que as matrizes accusavam apenas um rendimento collectavel avaliado em perto de 28:000 contos. Se applicassemos, pois, a este rendimento a taxa de 10 0/0, que era a proposta pela lei, obteriamos uma contribuição predial de cerca de 2:800 contos, quer dizer, 307 contos menos do que a fixada pela lei de 17 de maio. Por conseguinte o Estado tinha um prejuizo certo com a transição rapida de um para outro systema.

Por outro lado, da applicação immediata do systema de quotidade resultavam prejuizos tambem para os contribuintes. Segundo o systema de repartição, a taxa era variavel de concelho para concelho, a ponto de encontrarmos alguns que pagavam 5, 6 e 7 0/0 e outros pagavam 35, 40 0/0 e mais. A materia collectavel achava-se muito mal avaliada, sendo de notar que os primeiros se julgavam, no entanto, mais fortemente tributados que os ultimos. De modo que, fazendo a transição rapida, e estabelecendo que todos os proprietarios pagassem 10 0/0, vinham-se agravar ainda mais as injustiças tributarias.

Por isso a lei de 17 de maio de 1880 veio estabelecer um processo de transição do methodo de repartição para o de quotidade. Estabeleceu 3 phases por que devia passar a contribuição :

1.^a—Durava enquanto a somma das matrizes não accusasse um rendimento collectavel de 31:070 contos, quantia que, com a applicação da percentagem de 10 0/0, era necessaria para obter 3:107 contos. Applicava-se o *methodo de repartição*.

2.^a—Quando as matrizes attingissem 31:070 contos, então applicava-se um *systema mixto de repartição e de quotidade*, enquanto subsistisse o trabalho da reorganisação das matrizes. Esse contingente era distribuido pelos differentes districtos (methodo de repartição). Aquelles, onde já estivessem reorganisadas as matrizes, não pagariam menos de 10 0/0 e o excesso, se o houvesse, reverteria a favor dos districtos que não podessem pagar a parte que lhes fosse distribuida.

3.^a—Quando as matrizes estivessem reorganisadas, applicava-se o *methodo de quotidade*.

Esta reforma não deu, porém, os resultados que se esperavam, pois que a reorganisação das matrizes, que devia ser feita no praso de 6 annos, não chegou a effectuar-se (reg. de 25 de agosto de 1881). Isto levou os governos a pensar na remodelação do systema da contribuição predial. Para isso appare-

ceu a lei de 29 de julho de 1899, regulamentada por dec. de 10 de agosto de 1903, quanto á propriedade urbana. Esta distingue entre predios rusticos e urbanos. Como os rendimentos da propriedade urbana são muito mais faccis de obter, esta lei procurou facilitar a applicação do methodo de quotidade á contribuição predial urbana, deixando para mais tarde a rustica que continua a ser regulada pelo methodo de repartição. Para isso foram organisadas differentes commissões.

As phases por que, segundo esta lei, passa o imposto predial urbano, são as seguintes:

1.^a — Enquanto as matrizes urbanas não estiverem reorganizadas, ou ainda que reorganizadas, enquanto o seu rendimento fôr inferior ao decuplo do que os predios urbanos pagaram em 1898, applicar-se-ha o *methodo de repartição*, com a taxa de 10 0/0.

2.^a — Quando o rendimento das matrizes dos predios urbanos tenha attingido a somma necessária para com a taxa de 10 0/0 se obter a somma indicada, então applicar-se-ha o methodo de repartição aos concelhos que ainda não tenham organisadas as matrizes e o de quotidade aos que já as tenham organisadas. E' o *systema mixto*.

3.^a — Reorganisadas as matrizes, applicava-se somente o *methodo de quotidade*.

— Esta lei contribuiu bastante para o aperfeiçoamento das matrizes, mas não chegou a applicar-se integralmente. Nunca se passou da 2.^a phase. O systema de quotidade só se applicou aos bairros de Lisboa por decreto de 14 de setembro de 1907.

146.— A contribuição predial segundo o decreto de 4 de maio de 1911.

Foi neste estado que o decreto de 4 de maio veio encontrar a nossa contribuição predial. Para que esta seja justa, é evidentemente necessaria uma exacta avaliação dos predios. Ora as nossas matrizes estavam imperfeitissimas. Havia districtos, em que ellas accusavam apenas 25 a 30 % do verdadeiro rendimento; noutros esta percentagem era de 35 %, em nenhum porem superior a 40 %. As desigualdades eram grandes de parochia para parochia e até entre proprietarios da mesma freguezia. Todos sentiam a necessidade de as reorganisar.

As primeiras matrizes, organisadas por decreto de 31 de dezembro de 1852, não passaram de mero ensaio. As que se fizeram a seguir, pouco adeantaram em merito.

Os resultados da lei de 17 de maio de 1880 ficaram longe do que se esperava.

Durante o ultimo quartel do seculo passado Lisboa modificou-se completamente com a abertura de novas avenidas, foi quasi febril o desenvolvimento da edificação urbana e mesmo nas provincias a riqueza nacional desenvolvem-se consideravelmente com a valorisação da cortiça, com o augmento da producção cerealifera, etc. Só a producção agricola é avaliada por Sertorio Monte Pereira em 200:000 contos.

Todavia, apesar de a riqueza nacional se ter desenvolvido tanto, as matrizes accusam apenas um augmento de 6:000 contos!

Segundo as matrizes de 1910 o rendimento collectavel total era já superior a 40:000 contos.

Sabendo se, porem, que todos os productos do nosso solo, postos no mercado, não poderiam valer menos de 120:000 contos annuaes, veja-se a que enorme distancia se encontra ainda da verdade o rendimento tributavel inscripto no nosso cadastro! Se tirarmos a esta somma 40 % para despezas de conservação e cultura, as nossas matrizes prediaes, para não serem um ludibrio, nunca deveriam accusar rendimento inferior a 70:000 contos.

Por tudo isto o decreto de 4 de maio de 1911 propôz-se remodelar a contribuição predial, pro-

curando obter a rápida organização das matrizes e adoptando o systema da declaração do contribuinte. Admitte uma pequena isenção para os rendimentos não superiores a 5:000 réis; segue o methodo de quotidade com taxas progressivas e degressivas. Ao mesmo tempo tributou pesadamente os incultos e determinou que seriam integrados nos dominios do Estado os terrenos incultos abandonados que, decorridos 20 annos, não estivessem reduzidos a cultura.

— Por este decreto ficaram isentos de contribuição, por ter rendimento collectavel inferior a 5:000 réis, 938:756 proprietarios, representando o rendimento de 1.691:108\$076 réis.

— São tributados por taxas medias e degressivas 621:281 proprietarios, representando o rendimento de 18.581:285:596 réis

— Soffrem tributação por taxas progressivas 18:597 proprietarios, representando o rendimento de 17.174:927\$636 réis.

Este decreto foi completado pela lei de 9 de maio de 1912 que veio estabelecer novas regras para a avaliação das matrizes.

147. — Materia collectavel

Segundo o decreto de 4 de maio de 1911 a materia collectavel é constituída pelo rendimento da

propriedade urbana e rustica, liquido das despesas de conservação ou cultura. Antigamente tributava-se o rendimento bruto da propriedade, mas isso era injusto, porque alem das despesas de conservação e cultura constituirem um encargo indispensavel para o contribuinte, variam muito de região para região, conforme os terrenos, portanto o legislador a isso devia attender.

Este decreto distingue entre predios rusticos e urbanos, não define, porem, o que seja cada um d'elles. A distincção apresentada no codigo civil (art. 374.º, § unico) que tem grande importancia para o effeito civil, não tem valor no campo fiscal. Temos, por isso, que recorrer á legislação anterior.

Segundo a lei de 29 de julho de 1899 e o regulamento de 10 d'agosto de 1903, *predios urbanos* são os destinados á habitação ou ao exercicio de qualquer industria, menos a cultura do solo, e bem assim os jardins, quintaes, parques, alamedas, ou semelhantes, isolados ou anexos á parte edificada, que sirvam apenas de recreio ou logradouro.

Predios rusticos são os destinados a qualquer cultura, mesmo palheiros, adegas, abegoarias, celeiros, casas de matta, de caseiros ou rendeiros, ou outras dependencias destinadas a recolher operarios, generos, gados e alfaias agricolas, e bem assim os destinados a qualquer exploração (salinas, pedrei

ras) que não se encontrem tributados por lei especial.

Ainda admittem estes diplomas os *predios mixtos* (parte urbana e parte rustica), que não podem considerar-se postos de parte pela lei de 4 de maio.

— Vejamos agora, como, segundo o decreto de 4 de maio, se determina o rendimento liquido dos predios.

Tratando-se de *predios urbanos*, deve entender-se que o rendimento liquido é o valor presumivel da sua locação, depois de deduzidos 10 0/0 nos termos do art.º 62 do reg. de 10 de agosto de 1903, tomando-se para comparação o predio da localidade que melhor possa servir de typo e tendo-se em vista que esse valor presumivel nunca pôde ser inferior ao preço por que os predios estejam arrendados.

Quanto aos *predios rusticos* considera-se rendimento liquido o valor da producção annual da propriedade, depois de abatidas as despezas de cultura nos termos do art. 81.º do reg. de 25 de agosto de 1881. Em harmonia com este artigo, os terrenos são distribuidos em classes, que nunca poderão ir alem de trez, estabelecendo-se em cada uma a percentagem dos abatimentos a fazer no rendimento bruto de cada cultura, percentagem que na 1.ª classe não pôde ir alem de 40 0/0, na 2.ª 50 0/0 e na 3.ª 60 0/0.

— Hoje é necessario ter presente a lei de 9 de

maio de 1912 que modificou as disposições da lei de 4 de maio de 1911.

Com relação á materia collectavel dos *predios urbanos* não estabeleceu differença essencial, a não ser na dedução das percentagens, que não devem, em caso algum, ser superiores a 20 % para os predios de renda até 2:000 reis, e a 10 % para os restantes.

Relativamente aos *predios rusticos*, o rendimento collectavel é estabelecido nesta lei por um modo muito differente do dec. de 4 de maio de 1911.

Obtem-se, deduzindo do rendimento locativo uma percentagem, que irá, no maximo, até 10 % d'este rendimento destinado a despezas de conservação.

Na determinação do rendimento collectavel da cortiça e das madeiras ou essencias florestaes, ter-se-ha em vista que o rendimento annual a inscrever nas matrizes deve ser 7,6 % do valor total da produção em 10 annos.

Não se póde dizer que a base 1.^a do art. 25 d'esta lei se refira aos predios urbanos, porque para estes ha na lei uma disposição especial—é a base 3.^a d'este mesmo art.

Este novo systema da lei de 9 de maio obedece á ideia da revisão das matrizes que era, segundo a lei de 4 de maio de 1911, baseada nas declarações do contribuinte. O criterio seguido neste dec. para

a avaliação do rendimento liquido dos predios rusticos, era, como dissemos, o valor da producção annual da propriedade. O dec. de 1912 submete-os ao mesmo systema dos predios urbanos: — a materia collectavel é constituida pelo valor locativo da propriedade rustica e urbana deduzidas as despesas de conservação.

148 — Isenções. Incultos.

— Nem todos os predios estão sujeitos á contribuição predial. O art. 2.º do dec. de 4 de maio de 1911 admite diferentes isenções que podemos classificar em *administrativas* e *economicas*.

— As isenções *administrativas* comprehendem:

1.º Os predios do Estado, considerando-se como taes os edificios publicos e as propriedades incorporadas nos Bens Nacionaes, exceptuando-se os que estiverem cedidos gratuitamente para habitação dos ministros de qualquer religião;

2.º Os paços e outros edificios do concelho e da parochia, se forem propriedade municipal ou parochial, ainda que a camara ou parochia os tenha cedido para qualquer serviço publico. Se a camara ou parochia; porém, sòmente possuir o dominio util,

a contribuição recahirá sobre a importancia do fôro, uma vez que este, por disposição legal, não seja tambem isento de imposto;

3.º Os edificios em que funcionem as escolas officiaes, se para esse fim tiverem sido cedidos gratuitamente;

4.º Os edificios em que estiverem estabelecidos os hospitaes e as misericordias e outros quaesquer serviços de assistencia e beneficencia publica, com exclusão da parte arrendada;

5.º As casas onde, exclusiva e gratuitamente, se dê protecção á mendicidade e á infancia desvalida;

6.º Os cemiterios publicos.

— As isenções *economicas* abrangem:

1.º Os terrenos baldios de logradouro commum, quer dos moradores do concelho, quer dos moradores da parochia;

2.º Os terrenos incultivaveis;

3.º Durante 20 annos, a contar do da sementeira, os terrenos incultos que, não sendo aptos para outras culturas, fôrem applicados á cultura florestal, sem prejuizo do disposto no art. 255.º do reg. de 24 de dezembro de 1903;

4.º Durante 10 annos, contados do da primeira cultura, as terras pantanosas, que forem enxutas por meio de drenagem e entregues a qualquer cultura;

5.º Durante 10 annos, a contar do da primeira cultura, os terrenos incultos em que forem estabelecidas colonias agricolas de conformidade com as disposições applicaveis do dec. de 20 de dezembro de 1893;

6.º Os terrenos incultos dados por aforamento, durante os primeiros 5 annos;

7.º Os contribuintes a cujos predios seja attribuido globalmente rendimento collectavel não superior a 5\$000 reis. Esta isenção, porém, não aproveita ao rendimento collectavel correspondente aos fôros, censos e pensões. É um minimo de isenção que aproveita a perto de um milhão de proprietarios (938:756), abrangendo approximadamente o valor de 1.700 contos (1.691:108,5076 reis).

— Além d'estas disposições geraes, ha tambem disposições especiaes relativamente aos incultos.

Incultos são os terrenos que não produzem rendimento util para seus donos, e ainda os de pousio em que as sementeiras se façam com intervallos superiores a dez annos. Estes são collectados pela sua area, com o imposto de 50 reis por hectare. Se, por espaço de vinte annos, a partir de 1911, os proprietarios os não cultivarem, estes terrenos serão declarados propriedade do Estado.

A porção de terrenos incultos está calculada em 3.400:000 hectares da superficie total, approximada-

mente. Por isso todas as medidas no sentido de promover a agricultura são louváveis, pois que a grande porção de terrenos incultivados é geralmente considerada como uma das principaes, senão a principal causa do nosso pequeno desenvolvimento agrícola.

É claro que aqui o imposto perde a sua força fiscal para revestir tão somente um caracter economico.

149. — Incidencia pessoal

A questão da incidencia pessoal está em determinar quaes são, afinal, as peçoas que veem a pagar o imposto. São os proprietarios ou usufructuarios dos predios. Este principio não offerece grandes difficuldades. Ha apenas dois casos em que pôde haver duvidas.

1.º *Se o predio fôr emphyteuta* (em que o dominio directo anda separado do dominio util), segundo o art. 1:675.º do Cod. Civ., o foreiro será obrigado a todos os encargos e tributos que forem lançados ao predio ou á pessoa em razão do predio. Mas (§ unico) o senhorio directo deverá abonar ao foreiro as contribuições correspondentes ao fôro.

Em harmonia com esta doutrina o reg. de 25 de agosto de 1881 (art. 106.º) estabelecia que o pro-

prietario do predio tinha direito a deduzir no fôro a parte da contribuição pertencente ao senhorio directo. Para o foreiro poder provar a importancia d'essa parte, estabelecia-se (art. 207.º) que os escripturas de fazenda passassem os respectivos certificados.

O dec. de 4 de maio de 1911 seguiu uma orientação inteiramente differente. Segundo este decreto, o fôro é inscripto como rendimento que figura no nome do senhorio e na materia collectavel do foreiro deduz-se esse encargo. De modo que hoje não é o foreiro que paga a contribuição predial, porque o fôro faz parte do rendimento do senhorio e como tal é tributado.

2.º *Pôde o predio andar arrendado.* O reg. de 25 de agosto de 1881 (art. 210.º) estabelece que, quando o predio rustico fôr cultivado ou explorado por conta alheia, a contribuição predial recairá sobre o proprietario na razão da renda, e sobre o rendeiro na razão da differença entre a renda e o rendimento collectavel do predio. E o § unico d'esse artigo diz que se o rendeiro sublocar o predio arrendado, a contribuição recairá sobre o rendeiro na razão da differença entre a renda e o preço da sublocação, e sobre o sublocatario na razão da differença entre este preço e o rendimento collectavel do predio.

Este principio ha de ser de difficil applicação se-

gundo o dec. de 4 de maio. Mas veremos como o regulamento que em breve deve ser publicado, resolve esta dificuldade.

150.— Taxa

A taxa da contribuição predial é regulada no dec. de 4 de maio de 1911, em harmonia com o systema progressivo e degressivo, segundo o methodo de quotidade.

Ha uma taxa média fixada annualmente pelo parlamento e em harmonia com esta se lançarão depois as taxas degressivas que tem por fim aliviar os pobres e as progressivas que visam a sobrecarregar os ricos.

A taxa media incide sobre os rendimentos que vão de 100\$000 a 300\$000 reis.

Para os rendimentos inferiores a 100\$000 reis applicam-se as taxas degressivas, que se obteem por meio de subtracção.

E para os rendimentos superiores a 300\$000 reis estabelecem-se taxas progressivas, que se obteem por meio de addição.

As taxas de tributação e os rendimentos a que são applicaveis constam do seguinte quadro em que

T representa a taxa media:

Taxas a applicar		Rendimentos collectaveis
T — 5	de	5\$001 a 10\$000 reis
T — 3	»	10\$001 » 20\$000 »
T — 1	»	20\$001 » 100\$000 »
T	»	100\$001 » 300\$000 »
T + 1	»	300\$001 » 500\$000 »
T + 2	»	500\$001 » 1.000\$000 »
T + 3	»	1.000\$001 » 2.000\$000 »
T + 4	»	2.000\$001 » 5.000\$000 »
T + 5	aos superiores	» 5.000\$000 »

Como vemos, foi estabelecida uma progressão, cujo limite é a taxa media mais 5.

Reorganisadas as matrizes segundo este decreto, deverão applicar-se taxas differentes para a contribuição predial rustica e urbana.

— Para a determinação das taxas a applicar a cada contribuinte, tomar-se-ha a totalidade do rendimento collectavel attribuido aos predios que possuir nos diversos concelhos do continente e illhas adjacentes. Se esse rendimento provier, parte da propriedade urbana e parte da propriedade rustica, cada uma d'essas partes será tributada pela taxa que lhe fôr applicavel, devendo, porém, ambas as taxas ser determinadas pela totalidade do rendimento.

Relativamente aos predios ha pouco construidos

em Lisboa e nos concelhos onde estiverem em vigor as matrizes prediaes urbanas, organisadas segundo a lei de 29 de julho de 1899, as quaes carecem de nova avaliação, para estes o parlamento fixará uma taxa especial, applicando-se tambem a fórmula progressiva e degressiva.

Como vemos, o systema do dec. de 4 de maio é completamente novo.

151.— Matrizes prediaes. Cadastro territorial geometrico.

— «A base do lançamento da contribuição predial é constituída pelas *matrizes* que são mappas, onde se contém o nome dos possuidores dos predios e a situação e rendimentos d'estes. Devemos notar que as matrizes prediaes, como actualmente estão organisadas, não teem grande valor quer como indicadores da riqueza nacional, quer sob o ponto de vista da justiça tributaria, pelas desigualdades e erros que encerram. D'ahi a necessidade de as reorganisar e o dec. de 4 de maio de 1911 é mais uma tentativa neste sentido.

— «Para obter uma mais rigorosa avaliação da materia collectavel, melhor seria organisar o *cadast-*

tro territorial geometrico que é um inventario de todas as parcelas de terreno cultivavel, mencionando os seus limites, extensão, qualidade, especie de cultura, rendimentos e possuidor e acompanhado da respectiva planta topographica. Mas este cadastro não se pôde fazer rapidamente. Não duvidamos que a Republica o organisará. Mas do inicio á sua conclusão medeia muito tempo. O dec. de 4 de maio, com a sua feição transitoria, permite aguarda-lo, já num regimen de equidade. Alem de que a organização do cadastro custaria ao thesouro 6 a 8 mil contos. Comprehende duas operações: a) medição do predio e levantamento da sua carta topographica; b) sua avaliação que se propõe determinar o rendimento collectavel, para o que é necessario examinar a qualidade do terreno, etc.

Determina-se a materia collectavel, multiplicando o numero de hectares da propriedade pelo rendimento de cada hectare.

O cadastro territorial serve não só para base do lançamento do tributo, mas tambem é util para a organização da propriedade, do regimen hypothecario, etc. Na Europa só a Espanha, a Turquia e Portugal o não teem.

Em 18 de agosto de 1911, o dr. Brito Camacho apresentou um excellente projecto (sem duvida um dos mais notaveis, saídos do ministerio do fomento)

para a organização do cadastro territorial geometrico, no praso de 10 annos, destinando para isso o excesso da contribuição predial.

— Na falta de cadastro, temos, por tanto, de tomar para base da contribuição predial as matrizes. Mas, como as que vinham da monarchia não mereciam confiança, o governo da Republica, pelo dec. de 4 de maio, mandou proceder á revisão das matrizes prediaes no intuito de, tanto quanto possivel, se conseguir o seu aperfeiçoamento, no que respeita á descripção dos predios e á fixação do seu rendimento, adoptando o systema da declaração do contribuinte. Quando este não apresentasse as declarações pedidas, o governo reservava-se o direito de fazer corrigir o rendimento inscripto na matriz, mandando avaliar por peritos idoneos, em cada freguezia, um ou mais predios de pequeno, medio e maior valor, designados por sorteio. Por esta avaliação se determinaria o rendimento dos predios de que se não houvesse feito declaração.

Esta commissão avaliadora era composta de três peritos, um nomeado pela camara municipal e dois pelo ministerio das finanças, dos quaes um era o presidente, com voto de desempate.

Se o proprietario fôsse fraudulento ou tivesse tido a intenção de lesar o Estado, apresentando declarações incompletas, ou omittindo predios, proceder-se-

hia a uma avaliação para se saber qual o verdadeiro rendimento e quaes os predios omissos. Tambem para esta avaliação se nomeava uma commissão de trez individuos de reconhecida idoneidade, devendo um ser nomeado pelo escrivão de fazenda (secretario das finanças), outro pela camara municipal e o terceiro, de desempate, pelo delegado do thesouro (inspector das finanças).

As despesas feitas com esta avaliação eram pagas pelo contribuinte, no caso de se reconhecer a sua culpabilidade e pelo Estado, se da nova avaliação nada se apurasse contra elle. Os que prestassem declarações falsas, incorriam em multas.

— Este decreto encontrou na opinião publica uma viva resistencia que só se explica pelo facto do proprietario ter repugnancia pelo systema da declaração e pelas proprias disposições da lei, pois os que deixassem de apresentar declarações, só ficavam inhibidos de reclamar contra as avaliações feitas pelos empregados, no praso de trez annos, ao passo que os que as não apresentassem exactas, no caso de se apurar a falsidade, ficavam, alem das despesas da avaliação, sujeitos a pesadas multas.

— Em todos os concelhos, muitos proprietarios não apresentaram as suas declarações. Por isso, o parlamento tomou a iniciativa d'um projecto, que se converteu na lei de 9 de maio de 1912, segundo o

qual se procede á avaliação dos predios por exame ou inspecção directa. Ha cento e vinte commissões em todo o paiz, compostas de trez membros effectivos: um presidente, que deverá ser engenheiro civil ou militar, e dois vogaes, um agronomo ou intendente de pecuaria e o outro funcionario das finanças.

Na avaliação dos predios urbanos, se faltar o engenheiro, será nomeado um architecto ou um constructor.

A esta commissão juntam-se dois aggregados, um nomeado pela camara e outro pela assembleia dos proprietarios, ou pela junta de parochia, se estes não quizerem fazer a nomeação.

A avaliação deve começar pelos concelhos que sejam sédes de districto, e depois seguir pelos outros na ordem da importancia do rendimento acusado pelas matrizes.

Primeiramente procede-se á avaliação dos predios, cujo rendimento seja superior a 20,5000 reis. Os proprietarios são obrigados a prestar á commissão todas as declarações necessarias. Os que a isso se recusarem, incorrem na multa de 25 % da contribuição que lhes venha a ser lançada.

Taes são as disposições principaes actualmente em vigor.

152.— Reclamações, recursos e cobrança.

À medida que se fôrem reorganizando as matrizes, o secretario das finanças deve tornar publicos os seus resultados por meio de editaes affixados de 15 em 15 dias, para o contribuinte poder reclamar. O praso para as reclamações é de 20 dias.

— *Reclamação* é a opposição feita contra a matriz, perante as commissões que intervieram na avaliação da contribuição.

O secretario das finanças resolve immediatamente todas as reclamações que lhe fôrem feitas, se d'ahi não resultar diminuição da materia collectavel. As reclamações, porém, que trazem como consequencia a diminuição do rendimento, devem ser estudadas e resolvidas pela commissão avaliadora.

— Alem da reclamação, o contribuinte tem o *recurso* que é a opposição feita perante o Conselho da Direcção Geral das Contribuições e Impostos para obter uma nova avaliação. Nomeia-se então uma nova commissão, e se a segunda avaliação fôr inferior á primeira, as despesas serão á custa do Estado; se, porém, fôr egual ou superior, pagará o proprietario.

Do resultado da primeira ou da segunda avaliação poderão ainda, o Estado e os contribuintes, re-

correr em ultima instancia para as estações competentes nos termos da legislação em vigor. Estas estações são os juizes de direito, segundo o art. 324.º do Cod. Adm. de 1896, que nesta parte está ainda em vigor.

Ha ainda recurso para o Supremo Tribunal Administrativo, só em casos excepcionaes, nos casos de preterição de formalidades e termos essenciaes do processo ou offensa de lei expressa, e tambem nos casos de errada apreciação de facto, que possa provar-se com documentos que tenham fé em juizo. (Reg. de 25 de agosto de 1881, art. 157.º.)

Feitas as rectificações nas matrizes, caso as haja, em harmonia com estes recursos, é lançada a contribuição e exposto o mappa.

— A cobrança pôde ser *voluntaria* ou *forçada*.

Depois de exposto o mappa, concede-se um mez de praso para a *cobrança voluntaria*, que é paga em quatro prestações trimestraes: janeiro, abril, julho e outubro.

A *cobrança forçada* faz-se por meio de execução fiscal.

Fôra de Lisboa e Porto, onde ha juizes especiaes para as execuções fiscaes, os secretarios de finanças teem as suas attribuições.

A lei de 9 de maio de 1912 (art. 18.º) prevê o caso do predio, ou por ficar devoluto, ou por sinis-

tro, não produzir o rendimento mencionado na matriz, facultando, neste caso especial, ao contribuinte reclamar depois do encerramento da matriz, ou pedir a anulação total ou parcial das contribuições. Estas reclamações, porém, não podem ser attendidas, quando o rendeiro pagar a renda estipulada.

CAPITULO VII

Contribuição de registo

153. — Origem historica. As sizas e o imposto de transmissão. Transformações.

— A *contribuição de registo* prende na sua origem com as *sizas*, que já estudamos e, como sabemos, exerceram nefasta influencia com o seu espirito antimercantil. Se não fôra a fraude, as isenções e as feiras francas, que adquiriram grande desenvolvimento principalmente no districto de Vizeu, essa influencia teria ainda sido maior.

As feiras francas diminuíram a receita do fisco, mas obrigaram os povos a ir comprar longe com graves riscos e despesas as mercadorias do seu vizinho. Os roubos feitos nos caminhos das feiras e

dentro d'ellas montam a sommas superiores ao que sem ellas se teria pago de *siza*. Entretanto estas feiras foram, como privilegios locais, acrescentadas aos pessoases, que tinham começado o espirito de industria, que ellas augmentaram ao ponto de, como nota M. da Silveira, ter sido possivel a vida da nação a par de semelhante imposto.

— O imposto das *sizas* foi completamente remodelado pelo regimen liberal. Como já vimos, o dec. de 19 de abril de 1832 determinou que desde 1 de janeiro de 1833 se não pagasse mais *siza* nas transacções sobre moveis e semoventes, a não ser em trocas e vendas de bens de raiz, mas reduzida a taxa a 5^o/₁₀₀.

— Ainda então se não pensava em lançar imposto sobre as transmissões a titulo gratuito. Foi a lei de 21 de fevereiro de 1838 que determinou que as transmissões de propriedade que se verificassem por titulo de doação, legado, successão testamentaria ou legitima, universal ou singular, ou por outro qualquer titulo puramente benefico, seriam sujeitas a um imposto regulado e pago pela fôrma seguinte: se a transmissão se verificar entre collateraes, parentes no 2.^o grau, e fôr de sobrinhos para tios, o imposto será de 2^o/₁₀₀; e de 3^o/₁₀₀ se fôr entre primos co-irmãos. Os outros parentes no mesmo grau não estão sujeitos a este imposto.

Se a transmissão se verificar entre collateraes, parentes no 3.^o e 4.^o grau, o imposto será de 4 0/0; e entre parentes mais remotos ou entre estranhos, o imposto será de 6 0/0 (art. 1.^o).

Os graus eram contados segundo o direito canonico.

Por conseguinte ficaram subsistindo desde então o imposto das *sizas* sobre as transmissões a titulo oneroso e o imposto sobre as transmissões a titulo gratuito.

— A lei de 2 de outubro de 1844 elevou a 10 0/0 o imposto das *sizas* e o de *transmissão* foi remodelado por lei de 12 de dezembro de 1844.

— A lei de 30 de junho de 1860 substituiu os impostos de transmissão e as *sizas* por uma só contribuição denominada «*de registo*».

Começa aqui, propriamente, o primeiro periodo da historia d'esta contribuição.

Nas transmissões de bens moveis ou immoveis por titulo gratuito a contribuição era de 3 0/0 entre collateraes no 2.^o grau; de 6 0/0 entre collateraes no 3.^o e 4.^o grau e de 10 0/0 entre outras quaesquer pessoas. Os graus de parentesco eram contados pelo direito civil.

Nas transmissões de bens immoveis por titulo oneroso a contribuição era de 6 0/0 e nos contractos de permutação de 3 0/0.

— Pôde parecer estranha esta denominação « *de registo* », mas é que, segundo esta lei (art. 15.^o, num. 4.^o), o governo havia de regulamentar (o que nunca chegou a fazer) as relações existentes entre processo relativo ao registo geral dos actos que operam transmissão de propriedade e o processo referente á liquidação e pagamento da contribuição respectiva. D'ahi o chamar-se-lhe *contribuição de registo*.

— Certo é que depois a contribuição de registo soffreu varios retoques em 1867.

— Depois a lei de 31 de agosto de 1869 veio submeter á contribuição de registo os actos de transmissão por titulo gratuito a favor de ascendentes e entre conjuges, estabelecendo-se a taxa de 2 0/0.

— A lei de 18 de maio de 1880 augmentou a contribuição de registo, sujeitando a ella novos actos, contractos e transmissões de propriedade e estabelecendo algumas regras para as liquidações.

— A lei de 31 de março de 1896 substituiu as antigas taxas da contribuição do registo pelas seguintes: por titulo oneroso, 10 0/0; por titulo gratuito, 15 0/0. As transmissões por titulo gratuito, porém, ficavam sujeitas a $\frac{1}{3}$ da taxa, quando a favor de ascendentes, a metade, quando entre conjuges e a $\frac{2}{3}$, quando entre irmãos.

— Foram elaborados diversos regulamentos (1887, 1895 e 1899).

O de 23 de dezembro de 1899 determinava (artt. 8.^o e 9.^o) que nos contractos de permuta e nas transmissões por titulo gratuito a favor de ascendentes, a contribuição é de 5 0/0; de 7,5 0/0 entre conjuges; de 10 0/0 entre irmãos e de 15 0/0 entre outras quaesquer pessoas.

— O dec. de 24 de maio de 1911 abriu um novo periodo para a evolução da contribuição do registo.

É reduzida a 8 0/0 a taxa nas transmissões por titulo oneroso, devendo nos contractos de permuta tomar-se para base da liquidação o maior dos valores permutados, pagando cada um dos permutantes metade da contribuição. As transmissões a titulo gratuito foram notavelmente modificadas, como veremos, quando estudarmos a taxa.

Nestas transmissões a titulo gratuito as taxas variam progressivamente não só com os graus de parentesco (como na legislação anterior) mas tambem com o valor dos bens transmittidos, porquanto o imposto de registo é amplamente progressivo, não indo, em caso algum, além de 17,45 0/0, limite que é excedido em quasi todos os paizes de civilisação adeantada, como a Italia, onde vae até 22 0/0, a Suissa onde vae até 25, a França até 29, o Brazil até 20, e a propria Inglaterra conservadora, onde chega a 25.

— Esta remodelação merece todo o nosso ap

plauso. É este o imposto a que o Estado deve recorrer para, de algum modo, compensar a flagrante mas inevitavel injustiça com que são distribuidos outros impostos, especialmente os indirectos.

Nos diversos systemas tributarios um dos impostos que menos repugna á consciencia collectiva e que mais facilmente se justifica quer sob o ponto de vista *fiscal*, quer *social*, é, sem duvida, o que incide sobre as heranças e doações, cobrado entre nós sob a designação. um tanto generica. de « *contribuição de registo* ».

154. — Materia collectavel; titulo oneroso e gratuito. Isenções.

— A materia collectavel, sujeita á contribuição de registo, é constituida por todos os actos de transmissão de propriedade mobiliaria ou immobiliaria, por titulo gratuito ou oneroso.

Ha, porém, uma differença entre a contribuição de registo sobre os actos de transmissão a titulo gratuito e a titulo oneroso. Ao passo que a contribuição de registo por titulo oneroso não abrange a propriedade mobiliaria, a contribuição por titulo gratuito abrange tanto a mobiliaria como a immobiliaria. Ha uma isenção que devemos conhecer. As trans-

missões por título gratuito de bens mobiliarios ou immobiliarios de valor não excedente a 50\$000 reis, estão isentas de contribuição de registo. O reg. de 23 de dezembro de 1899 só isentava a transmissão da propriedade mobiliaria. O dec. de 24 de maio de 1911 (art. 4.º) ampliou-a também aos bens immobiliarios.

— O principio — *a materia collectavel da contribuição de registo são os actos de transmissão* — é tudo o que ha de mais simples. A difficuldade está em saber quando se verifica um acto de transmissão. É necessario primeiro attender ás normas do direito civil e verificar depois se essas normas foram modificadas pela legislação fiscal. O reg. de 23 de dezembro de 1899, attendendo a esta difficuldade, apresenta nos artt. 3.º, 4.º e 5.º grande numero de actos de transmissão de propriedade a titulo oneroso e gratuito, sujeitos á contribuição de registo. Não podemos enumerar tódos esses actos. Em todo o caso podemos fixar este criterio:

— *São sujeitos á contribuição por titulo oneroso* (art. 3.º) todas as vendas e trocas e outros actos que o legislador equipare a estes (venda ou auctorição onerosa para minar ou explorar aguas em terreno alheio, o excesso dos bens immobiliarios que ficam pertencendo a um co-herdeiro, etc.).

— *São sujeitos á contribuição de registo por titulo*

gratuito (art. 4.º) as successões e doações e outros actos que a lei equipara a estes (remissões gratuitas de fôros, censos ou pensões, o direito de habitação, os contractos gratuitos de constituição de servidão perpetua ou temporaria, etc.).

— *É sujeita á contribuição de registo por titulo gratuito e oneroso* (art. 5.º) a transmissão de bens immobiliarios por meio de doações com entradas ou pensões e por meio de doação, testamento ou successão legitima com o encargo de pagamento de dividas ou pensões.

— Para que os bens se possam considerar abrangidos pela contribuição de registo, é necessario que se encontrem no paiz, ilhas adjacentes ou provincias ultramarinas.

Ha uma excepção relativamente aos titulos de divida estrangeira, letras de cambio e acções ou obrigações de companhias ou associações egualmente estrangeiras, que não estão sujeitas á contribuição de registo, excepto quando a sua transmissão se effectuar por virtude de successão, regida, liquidada, ou inventariada segundo as leis portuguezas.

— O art. 7.º do reg. de 23 de dezembro enumera varias isenções que podem classificar-se em 4 grandes cathogorias, notando que o dec. de 24 de maio de 1911 revogou os tres primeiros numeros d'este artigo.

São isentos da contribuição de registo :

— 1.º *Por motivos sociais :*

a) As pensões pagas pelos monte-pios e quaesquer estabelecimentos de beneficencia ;

b) As transmissões por titulo gratuito de bens mobiliarios e immobiliarios a favor de estabelecimentos de caridade e beneficencia legalmente constituidos ;

c) As vendas, trocas, aforamentos, expropriações, doações e quaesquer contractos para aquisição de terrenos ou casas para escolas ;

d) Os bens immobiliarios que as associações de soccorros mutuos adquirirem, por qualquer titulo, com previa auctorisação do governo.

— 2.º *Por motivos administrativos :*

a) As aquisições por parte da fazenda nacional de quaesquer predios para serviço publico ;

b) Os actos de expropriação por utilidade publica, amigavel ou judicial, previamente auctorisada, e a aquisição obrigatoria dos terrenos para alinhamento das ruas publicas.

— 3.º *Por motivos economicos :*

a) Os contractos de compra e venda de embarcações nacionaes ou estrangeiras, sendo, porem, sujeita aos direitos estabelecidos na legislacão vigente a compra de embarcações estrangeiras, verificada por subditos portuguezes ;

b) Os actos de transmissão de propriedade litteraria ou artistica;

c) Os aforamentos para cultura de terrenos incultos;

d) As vendas de predios, as vendas e remissões de foros, censos e pensões pertencentes ao Estado, ou estejam na posse da fazenda ou na de donatarios, em conformidade com a lei vigente.

— 4.º *Por motivos juridicos:*

a) A herança que se dividir toda em legados de propriedade mobiliaria de valor não excedente a 50000 réis, excepto quando ao mesmo legatario pertencer mais de um;

b) As preferencias dadas aos proprietarios sobre os terrenos expropriados, nos termos da lei de 9 de agosto de 1888.

— Taes são os principios geraes sobre a materia collectavel na contribuição de registo.

155. — Valor dos bens transmittidos. Usufructo. Dominio utili. Tornas.

— A contribuição de registo é lançada sobre o valor dos bens transmittidos, nos termos seguintes:

a) Quando a transmissão se operar por meio de

compra e venda, arrematação extra-judicial, ou subrogação por inscrições ou outros titulos de divida publica, a contribuição será calculada sobre o preço dos bens transmittidos, quando este não fôr inferior aos valores que resultaram do rendimento collectavel inscripto nas matrizes.

b) Nas permutas, a contribuição, segundo o reg. de 23 de dezembro de 1899, era calculada sobre o valor total dos bens permutados. Segundo o dec. de 24 de maio de 1911 (art. 1.º) é lançada sobre o maior dos valores permutados, pagando cada um dos permutantes metade da contribuição.

c) Nos arrendamentos e nas sublocações a longo prazo, a contribuição será calculada sobre o valor de 20 vezes a renda annual, quando esta seja igual ou superior ao rendimento collectavel inscripto na matriz predial.

d) Quando a transmissão se effectuar por meio de censo consignativo, a contribuição será calculada sobre o preço da consignação.

e) Nos contractos de emphyteuse, a contribuição será calculada sobre o valor do predio aforado, não podendo este valor ser inferior a 20 foros.

f) Quando a transmissão fôr do dominio directo ou do util, e quer a mesma se effectue por titulo oneroso, quer por titulo gratuito, a contribuição será calculada sobre o valor dos mesmos dominios.

É sempre necessario ter presente o que dispõe o decreto de 24 de maio de 1911, art. 9.º, o qual, no caso de se realizar a transmissão do dominio util de predios emphyteuticos e sub-emphyteuticos, manda attender aos valores declarados pelas partes, devendo, quando para a liquidação da contribuição se tenha de recorrer ao valor das matrizes prediaes, abater-se a esse valor unicamente a somma de vinte foros.

Diz o referido artigo: « Para a liquidação da contribuição de registo, nas transmissões do dominio util de predios emphyteuticos e sub-emphyteuticos, o landemio, havendo-o, acrescerá sempre ao valor da transmissão, declarado pelos contribuintes, quando a liquidação deva ter por base esse valor.

Na hypothese de se dever tomar por base o valor resultante das matrizes prediaes, abater-se-ha a esse valor apenas a somma de vinte foros ».

— Quando a propriedade fôr transmittida separada do usufructo, será observado o seguinte:

1.º *Com relação á propriedade:*

a) Se a transmissão fôr por titulo oneroso, será a contribuição liquidada e paga conforme o valor dos bens, ao tempo da transmissão, sem abatimento do usufructo.

b) Se fôr por titulo gratuito, a liquidação e pagamento serão feitos pelo valor que os bens tiverem

quando o adquirente effectuar a consolidação da propriedade com o usufructo.

2.^o *Com relação ao usufructo:*

A liquidação effectuar-se ha sempre ao tempo da sua transmissão, qualquer que seja o titulo, pelo valor de 20 vezes o rendimento, quando o usufructo é vitalicio; e, sendo temporario, por tantas vezes o rendimento, quantos os annos por que haja de ser gosado.

— Nas transmissões de bens immobiliarios por meio de doação, ou de successão testamentaria, com o encargo de pagamento de dividas, expresso no respectivo testamento, a contribuição será calculada (dec. de 24 de maio, art. 8.^o) por titulo oneroso, sobre a importancia da divida, que fôr paga com os bens transmittidos: e por titulo gratuito, sobre o excesso que houver entre o valor dos ditos bens e a importancia da divida.

— São estas as principaes hypotheses que devemos ter em vista para resolver algumas duvidas sobre o lançamento da contribuição de registo.

— No caso de haver *tornas*, é muito mais difficil determinar a base da contribuição.

Tornas são as quantias que um herdeiro tem de repôr aos outros co-herdeiros, em virtude do excesso de bens que recebeu relativamente á sua quota hereditaria.

Antes do dec. de 24 de maio discutiu-se se a quota devia comprehender só os bens mobiliarios ou immobiliarios.

Hoje não pôde haver duvidas. O art. 7.º do citado dec. resolveu a difficuldade, determinando que quando em actos de divisão e partilhas ficar pertencendo em bens *immobiliarios* a algum dos outorgantes ou co-herdeiros valor superior á sua quota parte, nesses bens será devida contribuição de registo sobre esse excesso.

— Tambem se tem discutido se estão sujeitas á contribuição de registo as *tornas complementares*, isto é, as que resultam da necessidade de partilhar, para egualar os quinhões, bens que se não podem dividir sem detrimento. É necessario ter presente a evolução da legislação neste sentido.

A lei de 30 de junho de 1860 isentou todas as tornas da contribuição de registo.

O reg. de 30 de junho de 1870 fez distincção, isentando apenas as tornas complementares.

A lei de 18 de maio de 1880 sujeitou-as todas á contribuição, mesmo as complementares a que se referiu claramente, determinando que a contribuição seria paga pelo adquirente, mas rateada por elle e pelos co-herdeiros, deduzindo-se proporcionalmente no lote de cada um.

Os regulamentos que depois se publicaram em

1887, 1895 e 1899 não fazem referencia ás tornas complementares.

Esta questão foi resolvida pela jurisprudencia e pela imprensa juridica, que as consideraram sujeitas á contribuição de registo. E todas as duvidas vieram a desaparecer definitivamente com a portaria de 9 de agosto de 1884 que seguiu essa doutrina, sujeitando umas e outras á contribuição.

Era natural, porém, a distincção. Parece-nos que, effectivamente a melhor doutrina seria isentar as tornas complementares, visto estas serem impostas pelas necessidades da partilha.

156. — Incidencia pessoal

Vejamos quaes são as pessoas obrigadas a pagar a contribuição de registo.

Segundo o reg. de 23 de dezembro de 1899 (art. 16.^o) são obrigadas a pagar a contribuição de registo por inteiro as pessoas para as quaes se faz a transmissão dos bens. Nas trocas ou permutas ella é paga, em partes eguaes, pelos dois permutantes. Nas arrematações e adjudicações judiciaes ou administrativas será paga por inteiro pelo arrematante ou adjudicatario, mas este tem direito a

receber do producto da execução ou herança metade do que houver pago.

— Quanto aos estrangeiros não ha disposição especial na lei de 21 de fevereiro de 1838 que criou o imposto de transmissão.

Na lei de 12 de dezembro de 1844 estabelecia-se o principio da reciprocidade. Hoje os estrangeiros estão sujeitos ás mesmas normas que os portuguezes (dec. de 23 de dezembro de 1899, art. 6.^o).

157. — Taxa

A taxa varia conforme se trata de transmissão por titulo oneroso ou gratuito.

— Nas transmissões por titulo oneroso é de 8^o%, como já dissemos (dec. de 24 de maio, art. 1.^o).

— Nas transmissões por titulo gratuito as taxas variam, como já vimos, conforme os graus de parentesco e o valor dos bens transmittidos, ou, por outras palavras, aqui a taxa é função do grau de parentesco e do valor da transmissão,

Não repetimos aqui o que atraz dissemos, referindo-nos á legislação anterior ao dec. de 24 de maio de 1911, com relação ás taxas.

Segundo este dec. as taxas de contribuição de

registro por título gratuito serão:

Nas transmissões	
A favor de descendentes.....	2 %
A favor de ascendentes.....	5 %
Entre conjuges.....	7,5 %
Entre irmãos.....	10 %
Entre parentes colateraes no 3.º grau.....	15,5 %
Entre outras quaesquer pessoas.....	16 %
De valor superior a 50.000\$000 até 200.000\$000	2
De mais de 200.000\$000 reis até 500.000\$000 reis	5,25
De mais de 500.000\$000 reis até 1.000.000\$000 reis	7,75
De mais de 1.000.000\$000 reis até 5.000.000\$000 reis	8
De mais de 5.000.000\$000 reis até 15.000.000\$000 reis	8,25
De mais de 15.000.000\$000 reis até 30.000.000\$000 reis	10,5
De mais de 30.000.000\$000 reis até 50.000.000\$000 reis	16
De mais de 50.000.000\$000 reis	16,25
De mais de 50.000\$000 reis	16,5
De mais de 1.000\$000 reis até 5.000\$000 reis	16,75
De mais de 5.000\$000 reis até 15.000\$000 reis	17
De mais de 15.000\$000 reis até 30.000\$000 reis	16,25
De mais de 30.000\$000 reis até 50.000\$000 reis	8,5
De mais de 50.000\$000 reis	6
De mais de 500\$000 reis até 1.000\$000 reis	6,25
De mais de 1.000\$000 reis até 5.000\$000 reis	8,75
De mais de 5.000\$000 reis até 15.000\$000 reis	9
De mais de 15.000\$000 reis até 30.000\$000 reis	6,5
De mais de 30.000\$000 reis até 50.000\$000 reis	9,25
De mais de 50.000\$000 reis	9,25
De mais de 1.000\$000 reis até 5.000\$000 reis	11,75
De mais de 5.000\$000 reis até 15.000\$000 reis	17,25
De mais de 15.000\$000 reis até 30.000\$000 reis	17
De mais de 30.000\$000 reis até 50.000\$000 reis	17,5
De mais de 50.000\$000 reis	17,75

Este dec. toma para base da tributação os valores transmittidos, (fazendo a sua distribuição em 8 grupos) excepto nas transmissões a favor de descendentes, em que a taxa é fixa (2%) qualquer que seja o valor transmittido. Estabelecendo por outro lado a progressividade em harmonia com os graus de parentesco, d'ahi resulta a taxa a applicar em cada caso especial, principiando a favor de ascendentes em 5%, entre conjuges 7,5%, entre irmãos 10%, etc.

Ainda mais, alem do que se achava estabelecido no reg. de 23 de dezembro de 1899, este dec. creou uma taxa especial para collateraes do 3.º grau, que vae de 15, 5% até 17, 25%.

Como se vê pelo estudo feito, as taxas em que o dec. de 24 se baseou, são as do reg. de 1899.

— Sobre as taxas fixadas neste dec. não recabirá adicional algum para o Estado quer a transmissão seja a titulo oneroso, quer a titulo gratuito.

— Nas transmissões a titulo gratuito, quando a propriedade se transmittir em separado do usufructo, a liquidação ao proprietario effectuar-se-ha somente, quando este consolidar o usufructo com a propriedade, ou quando pretender alienar o seu direito, regulando-se a liquidação pelas taxas em vigor nessa data.

— São estes os principios que, segundo o dec.

de 24 de maio de 1911, artt. 1.º, 2.º, 3.º e 5.º, regulam a fixação das taxas no lançamento da contribuição de registo.



INDICE

Introduccão

	Pag.
1. Natureza do phenomeno financeiro. Antigas theorias (<i>theoria do consumo, theoria da troca, theoria da produccão</i>). 2. Theorias modernas (<i>theoria das finanças de classe, theoria da utilidade relativa</i>). 3. Verdadeira natureza do phenomeno financeiro. 4. Necessidades collectivas. 5. Definição da sciencia das Finanças. 6. Denominações da sciencia das Finanças. 7. Desenvolvimento historico da sciencia das Finanças (<i>os cameralistas, os physiocrates, doutrinas de Adam Smith</i>). 8. Autonomia da sciencia das Finanças. 9. Typos historicos de organisação financeira. 10. Divisão da sciencia das Finanças	3-35

PARTE I

Despezas

CAPITULO I

Natureza das despesas publicas

11. Noção das depezas publicas. 12. Despesas publicas e despesas privadas. 13. Valor economico das

	Pag
despezas publicas. 14. Despezas ordinarias e extraordinarias. 15. Despezas certas e variaveis. 16. Despezas de governo e de exercicio. 17. Despezas por ministerios, capitulos, artigos e secções . . .	36-52

CAPITULO II

Legitimidade das despezas publicas

18. Concepção ingleza e allemã da despesa publica.	
19. Normas economicas das despezas publicas. 20. Normas juridicas das despezas publicas. 21. Normas politicas das despezas publicas. 22. Iniciativa das despezas publicas. 23. Regra de auctorisação prévia das despezas publicas. 24. Independencia dos poderes publicos na fixação das despezas publicas. 25. Repartição das despezas publicas entre o Estado e as autarchias locais	53-70

CAPITULO III

Augmento progressivo das despezas publicas

26. O augmento das despezas publicas como um phenomeno geral. 27. O augmento das despezas publicas em Portugal. 28. O augmento das despezas publicas é um phenomeno real e não apparente. 29. Causas do augmento das despezas publicas. 30. Dificuldade da politica de economias. 31. Estatisticas das despezas publicas	71-82
--	-------

PARTE II
Credito publico

CAPITULO I

Natureza do credito publico

32. Noção de credito publico. 33. Credito publico e credito privado. 34. Desenvolvimento historico do credito publico. 35. Legitimidade do credito publico. 36. Utilidade do credito publico. 37. The-souros e reservas mobiliarias dos estados. . . . 83-96

CAPITULO II

Emprestimos

38. Natureza dos emprestimos publicos. 39. Efeitos economicos dos emprestimos publicos. 40. Em- prestimo e imposto. 41. Destino dos emprestimos publicos. 42. Diversas especies de emprestimos publicos. 43. Vantagens concedidas aos prestamis- tas. 44. Emissão dos emprestimos publicos . . . 97-117

CAPITULO III

Theoria da divida publica

45. Conceito da divida publica. 46. Divida fluctuante. 47. Divida consolidada. 48. Divida amortisavel. 49. Uniformidade e variedade da divida publica. 50. Emprestimos indirectos ou especiaes. 51. Amortisação. Sua utilidade. 52. Processos de

amortisação. 53. Conversão. Seu conceito. 54. Legitimidade da conversão. 55. Condições financeiras da conversão. 56. Typos principaes de conversões. 57. Consolidação e capitalisação. 58. Abusos da divida pública: repudio, redução de juros, bancarrota, concordata. 59. Democratisação da divida publica. 60. Desenvolvimento da divida publica nos principaes estados modernos. 61. Historia das conversões nos differentes paizes. 62. Methodos para calcular o onus da divida de um estado	118-162
---	---------

CAPITULO IV

Divida publica portugueza

63. Tenças. 64. Juros reaes. 65. Padrões reaes. 66. Apolices. 67. Inscripções. 68. Divida externa. 69. Estado actual da nossa divida publica. 70. Elementos da divida publica portugueza. 71. Divida vitalicia. 72. Divida differida e diversos empréstimos. 73. Divida corrente e mansa. 74. Encargos da nossa divida publica. 75. A amortisação da nossa divida publica. 76. Conversões da divida antiga. 77. Conversões da divida moderna. 78. Convenio de 1902. Regimen da divida externa. 79. O projecto da conversão da nossa divida interna. 80. Junta do Credito publico. 81. Regimen juridico dos titulos da nossa divida publica. 82. Pagamento dos juros. 83. Cotação dos nossos fundos. 84. Reformas a introduzir nos serviços da nossa divida publica	163-240
--	---------

PARTE III

Imposto

CAPITULO I

Natureza do imposto

85. Receitas ordinarias e extraordinarias. 86. Receitas de economia privada e de economia publica. 87. Impostos e taxas. 88. Predominio actual das receitas de economia publica. 89. Receitas de Portugal. 90. O nosso deficit. 91. Noção do imposto. 92. As antigas theorias da troca e do premio de seguro. 93. O imposto como dever social. 94. O imposto será um bem ou um mal? 95. O imposto deverá ter uma função puramente fiscal? 96. Maximas de Adam Smith 241-266

CAPITULO II

Principios juridicos da tributação

97. Criterio da justiça tributaria. 98. Generalidade do imposto. 99. Minimo de existencia. 100. Imposto proporcional e progressivo. 101. Imposto progressivo e regressivo. 102. Imposto progressivo, progressional e degressivo. 103. Justificação do imposto progressivo. 104. Aplicações do imposto progressivo feitas pelas legislações. 105. Imposto pessoal e real. 106. Discriminação dos rendimentos 266-296

CAPITULO III

Principios economicos da tributação

107. Materia collectavel. Capitações. 108. Os consumos. 109. O rendimento liquido da agricultura. 110. O capital. 111. O rendimento e as faculdades. 112. Theorias economicas e fiscaes de Lloyd George. Os novos impostos do direito inglez. 113. Repercussão do imposto. Repercussão, diffusão, evasão e incidencia. 114. O problema da repercussão do imposto. 115. Theorias da repercussão limitada e da repercussão indefinida. 116. Applicação das leis do valor ao phenomeno da repercussão do imposto. 117. Formula de De Parieu. 118. Amortisação ou capitalisação do imposto 296-323

CAPITULO IV

Principios administrativos da tributação

119. Impostos directos e indirectos. Origem da classificação. 120. Conceito dos impostos directos e indirectos. Antigos theoreticos, novos theoreticos e praticos. 121. Appreciação dos impostos directos e indirectos. 122. Imposto unico e multiplo. 123. Methodos de determinação da materia collectavel: indiciario, declaração do contribuinte e avaliação administrativa. 124. Determinação da quota individual: imposto de repartição e de quotidade. Conceito. 125. Appreciação d'estes impostos. 126.

Quota principal e quota adicional. Adicionaes e adiconamentos. 127. Especie em que deve ser pago o imposto: serviços, generos e moeda. Pagamento dos direitos aduanciros em ouro. 128. Lugar e tempo em que deve ser pago o imposto. 129. Modos de cobrança: administração directa e arrendamento. 130. Garantias do Estado na cobrança do imposto: contra a má fé, a má vontade e a insolvabilidade do contribuinte. 131. Dupla tributação	323-353
---	---------

CAPITULO V

Legislação tributaria

132. Evolução historica do imposto. 133. Estructura dos systemas tributarios modernos. 134. Income-tax. Mechanismo geral d'este imposto. 135. Reformas ultimamente introduzidas no Income-tax. 136. Einkommensteuer e Ergänzungssteuer. 137. Imposta sui redditi della ricchezza mobile. 138. A questão do imposto sobre o rendimento em França. 139. Apreciação do imposto sobre o rendimento admittido por estas legislações. 140. Evolução historica do imposto em Portugal. 141. Impostos da lei geral. 142. Principios do regimen liberal sobre impostos. Estado actual do nosso systema tributario. 143. Classificação orçamental dos nossos impostos	354-387
---	---------

CAPITULO VI

Contribuição predial

144. A contribuição predial até á lei de 17 de maio de 1880. 145. A contribuição predial desde a lei de 17 de maio de 1880 até ao decreto de 4 de maio de 1911. 146. A contribuição predial segundo o decreto de 4 de maio de 1911. 147. Materia collectavel. 148. Isenções. Incultos. 149. Incidencia pessoal. 150. Taxa. 151. Matrizes prediaes. Cadastro territorial geometrico. 152. Reclamações, recursos e cobrança 387-414

CAPITULO VII

Contribuição de registo

153. Origem historica. As sizas e o imposto de transmissão. Transformações. 154. Materia collectavel: titulo oneroso e gratuito. Isenções. 155. Valor dos bens transmitidos. Usufructo. Dominio util. Tornas. 156. Incidencia pessoal. 157. Taxas. 414-432

CORRECÇÕES

Pag.	Lin.	Onde se lê	Leia-se
6	23	Finalmente o Estado	O Estado
8	7	custo	consumo
15	19	que são productos	são um producto
17	11	mediante os	mediante o emprego dos
20	3	No seculo XVII	Nos seculos XVI e XVII
22	9	Sonnenfs	Sonnenfels
29	12	ideias	ideia
»	22	dos serviços.	dos serviços publicos.
48	15	9 de setembro	11 de abril
58	17	despêsa	defêsa
59	19	differentes	eguaes
67	»	individuaes pelos direi- tos subjectivos.	subjectivos legitima- mente adquiridos, pois a lei não deve ter effeito retro-acti- vo.
»	20	nenhum que	nenhum, porem, que
78	24	que muitas	que, nos países de re- gimen democratico, muitas

Pag.	Lin.	Onde se lê	Leia-se
81	5 e 6	produzem	produz
84	18	orientação porem	orientação subjectiva, porem,
»	20	O credito é	O credito publico é
95	21	tambem ao	tambem, em taes cir- cunstancias, ao
99	1	feitos, mas	feitos anteriormente, mas
100	6	affirmam que	affirmam (e é esta a opi- nião mais geralmente seguida e a que nos parece mais rasoav- vel) que
108	3	organisação	reorganisação
»	21	despêsa	riqueza
112	1	3%	5%
117	15 e 16	os titulos da	os seus titulos na
119	12	elle	ella
121	6	este, então	este, e não convem ape- lar para a divida con- solidada, por esta ter uma cotação muito baixa, então
»	7	consolidada, sendo	consolidada, mas só neste caso, emquan- to é
122	22	Outros sustentam	Nós dizemos
126	19	tem a	tem uma
»	20	systematisação nas	systematisação definida nas

Pag.	Lin.	Onde se lê	Leia-se
			sobre os rendimentos da coroa. Houve
172	2	4 % que duraram	4 % . As operações d'esta grande conversão duraram
»	19	abril	março
179	»	fevereiro	dezembro
180	»	16	26
»	20	externa	interna
184	22	fevereiro	dezembro
191	4	83.320:492\$999 réis	85.320:492\$999 réis
196	25	500:000 réis	500\$000 réis annuaes.
199	6	consolidada.	consolidada. Como agora esses serviços geralmente se pagam em dia, a divida corrente desapareceu.
201	19	é preciso prudencia na governação e	não devemos inquietar-nos,
»	20 e 21	torna-se a situação bastante inquietadora.	É preciso prudencia na governação.
203	13	abril	março
217	»	credito.	credito, pois os titulos seriam valorisados, o nosso credito melhoraado e o capital nominal reduzido.
219	7	1/5 (18\$000 réis)	1/5 (uma cautella de 18\$000 réis)
»	14 e 15	parlamentares, do	de eleição parlamentar,

Pag.	Lin.	Onde se lê	Leia-se
		.....	outros de nomeação
		.....	governamental e ain-
		.....	da outros da livre
		..... pelos juristas.	escolha dos credores.
»	20	abril	março
223	15	e um	e depois da publicação
			d'esta apparece um
224	12	certificados são	certificados, que são
			sempre nominativos,
			são
»	14	em deposito. É	em deposito. Servem
			para facilitar o ser-
			viço da divida. E
247	45	entendeu-se que	entendeu-se a principio
			que
»	20	geral. Isto	geral, proprios da or-
			ganisação financeira
			do Estado, ao passo
			que as taxas são pro-
			prias da das antar-
			chias locaes. Isto
268	17	é o capital.	é o rendimento e o ca-
			pital.
272	21	precario.	precario, porque com a
			sua miseria toda a
			sociedade sofre.
275	3 e 4	consumo. Nem	consumo, por neste se
			não attender á fortu-
			nia dos individuos.
			Nem

Pag.	Lin.	Onde se lê	Leia-se
279	22	que o imposto	que a distincção só é possível, attendendo ao fim a que se destinam os dois systemas. O imposto
280	7	regressivo	progressivo
290	6	existe tambem sobre as	propriamente dito en-
			contra-se nas
298	7	<i>Klassensteuer</i>	<i>Klassensteuer</i>
305	6	mesmo imposto	imposto
»	»	qualquer que seja o	sem attender ao
»	7	e afinal	e attendendo ao rendi-
			mento (como este va-
			ria com as circuns-
			tancias) afinal
312	27	Admittindo esta	Fixando a
353	1	socios por	socios e por
»	»	e ainda	ou ainda
354	16 e 17	é que os impostos	é que elle principia a
		.....	dirigir-se aos subdi-
		.....	tos, pedindo-lhes
		..... Elles, que	subsídios. Estes, que
»	18 e 19	permanente e assim	permanente. E' então
			que apparecem os
			impostos verdadeira-
			mente caracterizados
			e assim
361	20	pagavam 9 pence	pagavam uma taxa de
			favor de 9 pence
366	25	economica.	economica, que é, at-

Pag.	Lin.	Onde se lê	Lêa-se
			tendendo á origem dos rendimentos, sobrearregar com taxas mais elevadas os que não proveem do trabalho.
369	3	a introduzir	tentada
»	5	mobiliarios	mobiliarios, mas não deu o resultado que se esperava.
371	2 e 3	contribuinte. No Senado	contribuinte. Esta proposta não vem provavelmente a tornar-se lei, pois no Senado
375	10	altas adquirissem	altas, que gosavam do privilegio da isenção, adquirissem
376	17	modificar-se	multiplicar-se