

PRINCIPIOS  
DE  
**FINANÇAS**

SEGUNDO AS PRELECCÕES FEITAS NO ANNO LECTIVO

DE

1868—1869

PELO LENTE DA FACULDADE DE DIREITO

ANTONIO DOS SANCTOS PEREIRA JARDIM

2.<sup>a</sup> edição (melhorada)



COIMBRA  
IMPRESA DA UNIVERSIDADE

PRINCIPIOS

DE

FINANÇAS

SEGUNDO AS PRELEÇÕES FEITAS NO ANNO LECTIVO

DE

1868—1869

PELO LENTE DA FACULDADE DE DIREITO

Antonio dos Sanctos Pereira Jardim

2.ª edição (melhorada)



COIMBRA

IMPRESA DA UNIVERSIDADE

1873

## À MEMORIA DO GRANDE CIDADÃO

**José Xavier Mousinho da Silveira**

Auctor dos notaveis Decretos e seus relatorios  
de 16 de março; 4, 19 e 20 de abril;  
14, 16 e 17 de maio; 30 de julho e 13 de agosto de 1832,  
que extinguiram o primitivo systema tributario de Portugal  
e o velho regimen.

**O. E. D.**

**Antonio dos Sanctos Pereira Jardim.**

## AO LEITOR

Da veniam scriptis, quorum non gloria nobis  
Causa, sed utilitas officiumque fuit.

OVID. *De Ponto*, lib. III, eleg. IX.

Este livro é destinado a servir de auxiliar aos estudantes do terceiro anno juridico, e foi dado á luz em cumprimento de um dever. Os sabios Estatutos da Universidade incumbem aos professores a composição de *compendios*, que sirvam para texto das lições, e tambem de notas abreviadas explicativas, quando o compendio careça de correccão. Não me sendo possivel formular um, visto ser a sciencia nova, suppri a sua falta por um *programma*, ao qual este livro serve de commentario.

Na exposição das doutrinas adoptei um methodo diverso dos seguidos pelos auctores que escreveram sobre o assumpto, e de que tenho noticia. Nas questões importantes fiz textualmente menção das opiniões ou systemas dos melhores auctores, a fim de que o estudante as possa apreciar devidamente. Refiro sempre a nossa legislação; para dar a conhecer como o objecto foi e se acha regulado; aponto alguns factos historicos, para despertar a attenção, indo assim de harmonia com os sabios preceitos dos referidos Estatutos. Finalmente em cada numero, cuja doutrina tem referencia á já exposta, faço a devida citação, e em cada capitulo indico os logares dos escriptores que tractam a materia, e onde se pode aprofundar

o estudo. É uma obra destinada a principiantes, e por isso accommodada na sua contextura a este fim.

O illustre escriptor e publicista, o sr. Conselheiro José Silvestre Ribeiro, honrará o meu programma com mui benevolas considerações e auctorisada apreciação, em um substancioso artigo, inserto no n.º 3885 do excellente *Journal do Commercio*, que tomo a liberdade de transcrever, já como testemunho de reconhecimento, já como benevola recommendação do livro.

Tenho fundados receios de que neste primeiro ensaio mais serão mallogradas que satisfeitas as esperanças do illustre escriptor.

---

### **O programma das prelecções de sciencia e legislação de fazenda para o anno lectivo de 1866-1867 na Universidade de Coimbra.**

Ha poucos dias dei eu noticia, neste mesmo jornal, das *Anotações ao Codigo de Commercio* — tive occasião de commemorar os *Novos elementos de economia politica* — e chega-me agora ás mãos o *Programma das prelecções de sciencia e legislação financeira*, para o anno lectivo que vai começar na Universidade de Coimbra, formulado pelo sr. Antonio dos Sanctos Pereira Jardim, substituto ordinario da respectiva cadeira na mesma Universidade.

A leitura d'estes escriptos diversos, e o conhecimento que já tinha de quaes disciplinas são professadas na faculdade de direito, accenderam em meu peito (não me acobardo de o confessar) um tal ou qual sentimento de inveja, ao recordar-me da organização dos estudos no meu tempo (ha quarenta annos!), e ao confrontal-a com a que hoje vejo e admiro.

Nos dias em que cursei os estudos juridicos, formavam elles duas faculdades, — a *de leis*, e a *de canones*, — que mais tarde se fundiram em uma só faculdade, a *de direito*, como de razão é.

Quem fallava então da philosophia do direito? Quem pronunciava sequer o nome de economia politica e de statistica? Quem sonhava em direito administrativo, em direito commercial e maritimo? Qual desenvolvimento tinham o direito criminal e a medicina legal? A quem vinha ao pensamento que houvesse medicina administrativa? Quem imaginava que as cousas da fazenda podessem tomar o corpo de sciencia? Onde estava a liberdade da discussão?

Tudo isto, e o mais que omitto, faltava naquelle tempo: tudo isto se professa e practica hoje na Universidade de Coimbra; — e d'aqui vem a inveja que tenho aos alumnos que ora cursam a faculdade de direito na lusa Athenas.

E não se pense que venho fazer a censura de tempos que já lá vão: mais natural fôra que eu me alistasse nas velhas fileiras dos *laudatores temporis acti*. — Não stygmatiso; lastimo sómente a sorte que me coube, e sómente ponho a mira em apontar á mocidade de hoje as vantagens que o volver dos annos trouxe, incitando-a a que aproveite o beneficio providencial, — que em tal conta devo ter o alargamento do ensino, maiormente de disciplinas, que tão de perto e tão intimamente prendem com as conveniencias sociaes.

Explico, sem grande esforço, os melhoramentos que observo, pela diversidade da organização das duas sociedades; não me esqueço da irresistivel natureza das cousas, que necessariamente havia de produzir mudanças e trazer progressos; mas não attribuo exclusivamente a systemas de governo uma influencia, que devo tambem attribuir á marcha do espirito humano, ao desenvolvimento da civilização geral do mundo.

Ainda mais; nesses tempos, em que tambem eu tinha a ventura de ser moço, encontrei elementos que ainda hoje aprecio, que ainda hoje desejo ver reinar no ensino, na familia, na politica, em tudo. Quero fallar do respeito para com os mestres, — do comedimento das aspirações — de um habito, mais que sentimento, de bem entendida

humildade, que refreava os impetos da philautia e do orgulho; — quero tambem fallar de uma certa austeridade, que não excluía affectos quasi paternaes, da parte do corpo docente.

Se estes elementos existem ainda hoje na Universidade, como creio, a par dos brilhantes accrescentamentos de estudos — confessemos que maior razão haverá para essa particula de inveja, que eu logo no principio denunciarei.

— Entrando agora no meu especial assumpto, vou dar uma idéa do que o *Programma*, atraz indicado, promette desenvolver.

Procurarei resumir, o mais substancialmente que me fôr possível, as indicações do mesmo *Programma*, — e assim lograrei ver raiar no animo dos leitores a esperança de um bom serviço á patria, por meio do exame e illucidação de assumptos importantissimos.

— Os *principios geraes*, que o programma aponta em primeiro logar, versam sobre questões de summa utilidade, e de character essencialmente philosophico. — Assim, e unicamente como exemplo, direi que é indispensavel definir a sciencia da fazenda; assignalar a relação em que está com a economia politica e com o direito publico; demonstrar a sua importancia sob aspectos diversos. — Mas entram tambem neste primeiro lanço uma exposição generica dos objectos da legislação de fazenda; uma idéa do orçamento do Estado; uma indicação da necessidade, e justificação legal, se assim posso dizer, do estudo da legislação de fazenda.

A *parte especial da sciencia*, que tem por objecto os meios de occorrer ás despesas do Estado, e serviços respectivos, será objecto de largo desenvolvimento, como o pede a natureza das cousas.

Quaes são, em substancial resumo, os meios de occorrer ás despesas do Estado? — As *contribuições*, os *rendimentos*, e os *empréstimos*.

Que se comprehende nos *serviços*? — Auctorisação de meios; lançamento e cobrança de contribuições; adminis-

tração de bens nacionaes; contractos de empréstimos; distribuição de fundos; prestação de contas.

— Esmiucemos o que é relativo aos *meios*; — e comecemos pelas *contribuições*.

É indispensavel definir esta entidade, e fundal-a em razão que a justifique; caracterisar bem a materia collectavel, e descobrir o facto indicador do rendimento.— Depois de classificados os impostos, surge a necessidade de confrontar as contribuições directas com as indirectas; — e, afinal, apparece a conveniencia social de averiguar as condições da boa contribuição, como e quando deve ser paga, e o melhor modo de cobrança.

Desembaraçado assim o terreno, é indispensavel descer ás miudezas das contribuições; e de razão parece que se principie pelas *directas*.— Quaes são ellas entre nós? — A predial, a industrial, a pessoal, a sumptuaria, a decima de juros, a contribuição de registro, matriculas e cartas, papel sellado, direitos de mercê, mulctas.— Cada uma d'ellas deve ser objecto de apertado exame.

Relativamente ás *contribuições indirectas*, ha que examinar a materia collectavel, o principio por que em geral se regulam, e a classificação das mercadorias.— São de reconhecido interesse algumas noções historicas, e apreciações sobre os impostos, alfandegas, e reforma das pautas.— A estatistica das alfandegas em diversas nações é um bom elemento de estudo, nas cousas economicas e de fazenda.— Convem averiguar quaes subsidios e elementos devem presidir á feitura das pautas, qual a influencia d'estas nas industrias, nos costumes e riqueza das nações.— Aqui vem a proposito tractar a questão da livre troca, ou liberdade do commercio, não esquecendo lançar um olhar attento sobre as reformas operadas na Inglaterra, nem tão pouco o determinar afinal o estado da questão entre nós.

— O *Programma* indica depois as miudezas de exposição, em que as prelecções hão de entrar ácerca dos *rendimentos do estado*, — bem como ácerca dos *empréstimos*

*publicos*, a respeito dos quaes especifica pontos de summo interesse: o *credito*, a *divida publica*, a *amortisação*, a *conversão*, a *capitalisação*.

— Segue-se a *organisação dos serviços*.— Neste particular promette-se expor os principios que devem presidir a tal organisação,— algumas noções historicas, que pelo enunciado me pareceram interessantes,— as reformas que tem havido,— a organisação actual.

— Depois da exposiçãõ das leis fundamentaes sobre a *receita*, *despeza*, e *contabilidade* vem, muito naturalmente, a especificação das attribuições e de outras circumstancias dos diversos funcionarios, tribunaes, conselhos, juntas e estancias, que *diversamente* têm que intervir nas cousas da fazenda.

É extensa a enumeração; mas é indispensavel apresental-a, para se conhecerem as especialidades a que hão de descer as prelecções.— Eil-a:

O ministro da fazenda, e respectiva secretaria, o thesouro publico, as repartições de contabilidade, os inspectores de contribuições; — as secretarias junto dos governadores civis (nas quaes principalmente figuram os delegados do thesouro), os thesoureiros pagadores, os recebedores de comarca, os escrivães de comarca e de concelho, os cobradores de freguezia; — as juntas de lançamento; — as juntas geraes de districto, os governadores civis, os administradores de concelho; — o ministerio publico; — os conselhos de districto, e o de estado; — as alfandegas, a alfandega municipal de Lisboa, o conselho geral das alfandegas; — a casa da moeda; — tribunal de contas; — procuradoria geral da fazenda; — junta do credito publico.— Com relação á divida publica externa, a *Agencia Financial de Londres*, e o *Stock-Exchange*.

No que respeita particularmente á divida publica, indica o *programma* noticias e apreciações do maior interesse.

— Finalmente, promette o *Programma* — « a exposiçãõ

de cada fonte de receita, segundo o orçamento geral do estado de 1866-1867 e leis respectivas, que servirão de texto á mesma exposição, acompanhando esta com a necessaria crítica, deduzida da philosophia, da economia politica, da historia e legislação comparada.»

— Perdoe-me o auctor do *Programma*, se amesquinhei os lineamentos de suas prelecções, resumindo o demasiadamente. Não cabe nas proporções d'este artigo dar maior largueza á minha exposição. Assim mesmo resumida, porém, como é, creio que dá uma idéa do alcance e importancia d'essas prelecções, e faz entrever dilatados horizontes, fertes campos, sazoados fructos.

— Viu-se jámais, nos dominios das sciencias politicas, um programma, que a este se avantajasse em interesse? Não tem elle por objecto o principio essencial da vitalidade do estado, presuppuestas a saude publica e a liberdade politica? São acaso muitos os assumptos, que tão intimamente, como este, prendam com as conveniencias das associações humanas?

O *Programma*, em sendo desempenhado cabalmente, como eu creio que o ha de ser, virá por certo a dar-nos um livro excellente, um bom manual do cidadão... e talvez, até, um roteiro seguro para as navegações parlamentares.

E não se diga que exaggero ou estou phantasiando. No que me toca direi francamente: tenho compulsado os bons livros do marquez de Audiffret, de Grandillot, afóra muitos de acreditados economistas; tenho percorrido as monographias de escriptores portuguezes sobre as cousas da fazenda, bem como os mui ricos relatorios dos ministros da respectiva repartição, e os repositores das nossas leis; mas nesse *mare magnum* de doutrinas, de apreciações, de factos, de disposições, necessito impreterivelmente de uma bussola que me aponte o norte... e essa bussola bem pode ser que a encontre nas prelecções, de que acabamos de ver o programma, comprehensivas de todos os assumptos financeiros, methodicas, systematicas,

bem e luminosamente desenvolvidas, como supponho que hão de ser.

Eu fio sempre muito do homem que tem a profissão do ensino em alguma provincia dos conhecimentos humanos. O *docendo doceberis* não é sómente uma vantagem preciosa para o professor, é tambem um penhor de esperança para os que aprendem. Á proporção que o professor caminha no ensino, vai descobrindo lacunas — que sollicito procura encher, á força de novos estudos, de novas meditações; e ao cabo aperfeiçoa o trabalho da sua especialidade, e apresenta uma obra completa.

O meu sempre querido fr. Luiz de Sousa falla de um religioso de grande talento, que apenas acabara os estudos, em que muito se distinguira, foi ler um curso de artes e philosophia. O ensino que dava a seus ouvintes, alargando-lhe de dia em dia a intelligencia, foi parte para que depois viesse a ser eminente no ramo de estudos que cultivava. É a este proposito que o elegante e judicioso chronista faz esta reflexão, de que tiro agora proveito: *Não ha maior estudo que o de quem lê: esperta muito o juizo a obrigação publica, e faz trabalhar o desejo de agradar.*

— Hei de voltar, querendo Deus, a este assumpto, quando as prelecções se realisarem; contentando-me por hoje com divulgar a existencia do esperançoso *Programma*.

Fôra improprio antecipar observações. Lá disseram mui graciosamente os nossos visinhos:

*Sin que pase la tarde  
decir-no puedes,  
¡que dia tan hermoso!  
muchos como este!*

JOSÉ SILVESTRE RIBEIRO.

## DISCURSO DE ABERTURA NO ANNO LECTIVO DE 1867 A 1868

Senhores!

O Conselho da Faculdade de Direito, da qual tenho a honra de fazer parte na qualidade de substituto, commetteu-me a regencia d'esta aula: subo a este logar na ausencia do illustre cathedratico, a quem pertence a direcção d'estes estudos, o Sr. Conselheiro João Baptista da Silva Ferrão de Carvalho Martens, actual ministro e secretario de estado dos negocios do Reino, abalisado estadista e professor eximio.

Os estudos da sciencia e legislação financeira, que vamos encetar, são de moderna origem scientifica. Como objecto de um curso especial, datam entre nós do anno lectivo de 1865 a 1866.

Reconhecendo quanto é vantajoso para o ensino haver um guia que aponte a materia de cada lição, e sujeito o professor a um ensino methodico, na falta de um compendio ou livro apropriado, entendi que devia organizar um *programma* das materias que houvesse de explicar: e effectivamente o organizei, e elle ahi corre auctorizado já pela imprensa periodica. Receosa tentativa, esse programma, como era natural, foi mais tarde reformado. Nesta reforma comprehendí não só as materias e o methodo ou

disposição d'ellas, mas tambem as indicações das leis relativas a cada um dos assumptos, o que muito concorre para facilitar o estudo.

Neste meu trabalho estão as materias divididas pela seguinte forma: — *Principios geraes e Parte especial*. Na primeira parte comprehendem-se os preliminares com que me propuz demonstrar a indole, importancia e progresso da sciencia e legislação de finanças. Na parte especial comprehendí tres grandes divisões — *Sciencia e leis fundamentaes* — *Leis secundarias* — e *Fontes da receita do orçamento geral do Estado*. Na primeira tracto, se não todas, ao menos as principaes questões relativas ás fontes de receita — *impostos e rendimentos*, e á organização dos *serviços de finanças*. Na segunda está comprehendido todo o quadro d'esses serviços, e o que respeita á *divida publica*. Na terceira menciono todos os *artigos da receita do nosso orçamento*.

Este plano é vastissimo: para o desenvolver theorica, practica e historicamente um só anno lectivo não é praso sufficiente.

Na divisão e classificação das doutrinas será facil notar defeitos, e eu mesmo vou já notando alguns. É difficil e muito systematisar qualquer doutrina, e principalmente em administração publica. Neste objecto póde mais a experiencia do que o ingenho, e sobre tudo quando a sciencia é nova, e não ha um bom modelo para seguir ou imitar. Espero pois que a luz da experiencia irá aperfeiçãoando o meu trabalho: sirva elle ao menos de modesto padrão, que registre e faça conhecer a epocha, em que se emprehenderam, pela primeira vez, nesta Universidade, os estudos de — *Sciencia e legislação financeira*.

Sei que as sciencias moraes e politicas podem ser estudadas independentemente de toda e qualquer legislação, pois são as verdades theoricas superiores e independentes das prescripções positivas; mas tambem reconheço que as theorias podem e devem ser confrontadas com os

factos, e por isso é de todo o interesse que se afirmem reciprocamente. O futuro, em tudo o que respeita ás instituições politicas, está intimamente connexo com o passado. Reforma social, que não prende no preterito, não tem raizes, facilmente vacilla e cahe por terra. Quando na theoria se recorre aos factos para mostrar a applicação que ella teve ou pode ter, a theoria como que se arreiga e torna palpavel. D'este modo o espirito não corre risco de se transviar em puras abstracções.

Cumpra não perder de vista que esta sciencia é toda de applicação, e que o novo systema de conferir os logares de fazenda por meio de concurso exige — que este ensino se refira, quanto seja possivel, á legislação.

Senhores! Pela simples indicação de cada numero do *programma* facilmente podeis avaliar a importancia e utilidade das doutrinas, que são objecto do nosso estudo. Não será ousadia affirmar — que as questões sociaes de maior interesse, relativas á administração publica, estão comprehendidas no *programma*.

Em todos os tempos as questões ácerca dos meios de sustentação do Estado foram de summa importancia. Quem estudou os impostos na sua origem, no modo da cobrança e da sua applicação ou destino viu, e como que apalpou, não só a origem do poder ou da auctoridade e sua natureza, mas tambem as causas e objecto das revoluções. A questão dos meios de subsistencia tem sido e é a questão vital do homem e das sociedades. O imposto estabelecido pelos poderes civil e theocratico representou a servidão e a miseria do maior numero, e ainda, na actualidade, a contribuição representa flagrantés injustiças.

Os governos passados, e grande numero d'aquelles que lhes faziam sequito, acharam sempre preferivel o *statu quo*, e só violentados cederam parte d'elle. Em algumas nações, como aconteceu entre nós, pereceram, porque não transigiram. É que o objecto essencial da transacção eram

os meios. Quem raciocina de outro modo parece desconhecer a natureza das cousas.

Na actualidade as questões de finanças são as grandes questões do dia. Todas as nações estão comprometidas com *deficit*, e só por excepção se apontará alguma que não careça de grandes recursos, para se sustentar no pé em que se acha, e muito mais para continuar a encetada carreira do progresso. A ultima guerra da Allemanha, que alterou a carta geographica de alguns Estados e o denominado equilibrio europeu, mais veio comprometter o estado financeiro das nações. O terror de guerras futuras, pairando sobre os povos, não permite que as fontes de riqueza tomem o seu curso natural e se desenvolvam activa e livremente. Cada nação quer reduzir o seu exercito, e no entanto só cogita em descobrir novos inventos de armas e de fortificações: cada nação se prepara ou para se defender ou para aggreidir. Os campos de manobras são os novos torneios onde as nações ostentam o seu poder, e não raras vezes a sua ambição e paixões.

Senhores! Portugal é uma das nações mais comprometidas: *deficit*, divida publica e necessidade de grandes melhoramentos, tudo aqui avulta de uma maneira espantosa, e tudo depende principalmente da questão de meios, de um bom systema financeiro. A verdade é que ha grande necessidade de recursos, e que nem o systema nem a practica seguidos correspondem á justiça e a essa necessidade. Contrista-se o espirito entrando na apreciação da theoria e da lei tributaria, e quasi que chega a desanimar, reconhecendo que tanto a lei positiva foge da theoria, quanto a practica foge d'essa lei. Repetem-se as ordens e as instrucções para que a lei se cumpra, e a lei nem é cumprida nem fielmente executada. É que o mal está mais nas pessoas do que nas cousas. O egoismo de uns, a ignorancia e prejuizos de outros, a vaidade e a intriga dos que

se impõem como salvadores da republica, tudo conspira para illudir a applicação da lei tributaria.

As sociedades são dominadas por alguma idéa, que, se é exaggerada, cava-lhes a ruina ou as impelle para algum cataclysmo, que se faz sentir profundamente. Na actualidade a idéa de progresso material é a que principalmente domina a nossa sociedade. Esta idéa foi proclamada nos centros de população; e, como são estes que predominam, tem sido exaggerada. A grande massa do povo não a seguiu, e por isso não se associou para concorrer com os meios precisos; e porque não tem industria nem actividade necessarias para os adquirir, nega-se a pagar a quota correspondente aos encargos que provieram d'essa exaggeração. O mal aggrava-se, porque tambem se exaggera contra a applicação do remedio efficaz, — o augmento do imposto.

Os homens já conhecidos e experimentados vão perdendo o campo, que com muitos esforços conquistaram. — Uns foram tribunos eloquentes e soldados valorosos; jazeram em carceres ou comeram o pão do exilio, e verteram o seu sangue nos campos das batalhas para nos legar a liberdade que estamos gozando, e que, por ser amplissima, não é devidamente apreciada pela nova geração. Estes eram poucos: para vencer poderoso inimigo de seculos foram forçados a desmoronar tudo o que lhe dava vida, tudo quanto principalmente o alimentava e reproduzia: só das ruinas lhes pôde provir a victoria. — Outros, os que succederam áquelles, foram emprehendedores audazes, que procuraram construir sobre as ruinas uma nova cidade. Levados em triumpho pelos centros de população, excitados por uma fé viva, subjugando a todos com a sua dialectica, deixaram-se dominar pela vaidade e pelo enthusiasmo, e quizeram que a sua obra fosse instantanea. Tentaram collocar a nação de Camões a par de outras, que já haviam sido suas tributarias. O presente não lhes

subministrava recursos bastantes, e a sua audacia appellou para o futuro: appellaram de mais, porque foram exaggerados. O futuro parece rejital-os.

A nação commove-se e agita-se, presentindo um grande mal. Commetteram-se erros, não ha duvida. Houve muitas illusões e muitos desperdicios, parte proveniente da in-experiencia. É porem certo que os guerreiros e tribunos vão descendo á campa sem ter que legar. A estes o paiz desculpa os erros que commetteram, porque respeita nelles os martyres da liberdade. Os audazes têm por si talentos, muita fé e alguns serviços: a opinião publica é exigente. Oxalá que a historia se limite a dizer no futuro que o portuguez foi tão temerario e audacioso nas conquistas passadas como nas emprezas modernas.

Senhores! Ha descrença, e é este um grande mal e terrivel inimigo. É necessario vencel-o. Está nisto a salvação da patria e a missão da juventude. Se souber oumpri-la, terá as benções do céo e melhores louros do que tiveram os guerreiros e os tribunos: senão...

A patria exige e pede que homens de sciencia, e de character principalmente, venham evitar a sua ruina. Isto basta para despertar a vossa attenção. Pela doutrina em si, para proveito do ensino e progresso da sciencia; para cumprimento da lei, e mais que tudo para proveito vosso e da patria, convido-vos, Senhores, a que vos dediqueis assiduamente aos estudos de que passamos a occupar-nos. Meditae; não se receba qualquer opinião ou argumento sem a necessaria critica: feita esta, emitta cada um a sua opinião livremente: o *dogmatismo* nas sciencias politicas é impossivel. Respeitemos porém as opiniões de cada um.

O homem é tão fraco e tão mesquinho, tão facil de se illudir, e ha tantos motivos para o apaixonar e obscurecer-lhe a intelligencia, que para acertar uma vez erra muitas. Demais, a sociedade contem tanta contradicção, tanta miseria, que difficil será encontrar algum systema politico

ou economico, que não seja acceptavel debaixo de certo ponto de vista. Entre os denominados utopistas e visionarios contam-se espiritos sublimes, que alcançaram com a sua vista mais alem do que chegava a propria sombra.

Nas graves questões sociaes que temos de tractar convem aferir a razão pelo sentimento. Tenhamos em vista que as questões do imposto, na maior parte difficilimas, e algumas ainda insoluveis, respeitam ao alimento e mais objectos essenciaes á vida, e que os menos favorecidos de fortuna têm sido e são effectivamente os mais onerados.

Trabalhemos, Senhores. O trabalho, que é apoiado em uma vontade energica, illustra sempre aquelle que o encaminha no sentido do progresso, e como satisfação ou cumprimento de um dever. Pela minha parte farei por junctar á auctoridade do logar, que occupo, a auctoridade da sciencia e da imparcialidade e rectidão, que a consciencia e a lei de mim exigem.

---

DESENVOLVIMENTO  
DO  
PROGRAMMA DE FINANÇAS

---

PRINCIPIOS GERAES

---

I

**Theoria e legislação**

1. As disciplinas, que se estudam na cadeira de finanças, comprehendem duas partes: — theoria e legislação. Entendeu-se, e muito bem (91), que as finanças, como qualquer outro ramo da jurisprudencia, têm uma parte theorica e outra practica. A simples consideração de ser toda a lei escripta regida por outra, que lhe é superior, e independente da vontade do homem — o principio do justo — deixa conhecer que as leis, que regem a fazenda publica, estão sujeitas a uma theoria.

As circumstancias dos povos para quem se legisla, resumidas no util, fazem parte da sciencia de legislação: o principio do justo só depois de modificado por essas circumstancias pode revestir o character de lei positiva. Ha pois uma theoria financeira.

2. O espirito humano, procurando conhecer-se, e investigando qual o seu fim, adquire conhecimentos de toda a especie: estes conhecimentos constituem a philosophia, a qual contem os principios de todas as sciencias especiaes.

Na investigação da sua natureza e do seu fim o espirito humano exercita a sua actividade ou no mundo immaterial, ou no mundo material: — o grupo de conhecimentos, que resultam das investigações no mundo immaterial, fórma as sciencias noologicas, ou moraes; e o grupo dos conhecimentos, que resultam das investigações sobre a materia, fórma as sciencias cosmologicas, ou physico-mathematicas.

3. A philosophia costuma dividir-se em quatro sciencias especiaes, conforme o objecto de cada uma, a saber: a do espirito, — a de Deus, — a da natureza, — e a da humanidade. As primeiras tres são extranhas ao nosso objecto, pois que sómente nos occupamos das relações do homem em sociedade, e só das relações externas — do direito e não da moral.

4. A sciencia das finanças, deduzindo-se das investigações do mundo immaterial, da ethica, ou philosophia da vontade, faz parte das sciencias moraes; e porque se refere ás relações do homem em sociedade diz-se sciencia politica.

5. Para se admittir uma sciencia exige-se um grupo de conhecimentos certos, verdadeiros, relativos a um objecto determinado, expostos methodica e systematicamente; e porque as sciencias politicas todas têm por objecto o mesmo fim, o *bem estar do homem*, participam d'esta unidade, e por isso alguns querem que haja uma só sciencia politica, a *philosophia do direito*. Porém, assim como a philosophia propriamente dicta admite divisões e subdivisões, conforme os diversos grupos de conhecimentos que nella se contêm (2 e 3), assim a philosophia do direito

admitte divisões e subdivisões, conforme as relações jurídicas, que nella se comprehendem, podem naturalmente formar grupos de conhecimentos juridicos.

6. A desproporção entre a fraqueza da intelligencia humana e a vasta sciencia do direito, considerada em todas as manifestações, concorreu tambem, e poderosamente, para que se dividisse e subdividisse a philosophia do direito e o direito positivo. É geralmente admittida a divisão da philosophia do direito em — direito natural e direito publico; e a subdivisão d'este em — direito politico, ou constitucional, das gentes, criminal, administrativo e ecclesiastico; e a divisão do direito positivo em — direito civil, penal, commercial, canonico, etc. Cada um d'estes ramos da jurisprudencia tem por objecto relações especiaes que, mais ou menos ligadas entre si, bem se distinguem umas das outras. As relações reguladas pelo direito financial, por isso que se referem ás despesas do Estado, e ao imposto, constituem uma sciencia particular.

7. Legislação é o complexo dos principios reduzidos a preceitos escriptos: os principios juridicos modificados pelas circumstancias dos povos e promulgados pelo legislador constituem lei (1). As leis de um povo, a saber — as escriptas, as consuetudinarias, as subsidiarias e o direito natural, formam a sua legislação (a). Aqui tractamos da legislação de finanças, que constitue o nosso direito financeiro, ou fiscal.

8. Occupando-nos da sciencia e da legislação seguimos a eschola allemã, a que primeiro admittiu e ensinou a sciencia das finanças, e separamo-nos da eschola franceza, que tracta das finanças como um ramo da administração e conjunctamente com outras instituições.

(a) Cod. Civ. artt. 16, 1608 e outros; Cod. Comm. artt. 11, 642 e outros.

## II

**Definição da sciencia das finanças**

9. Reconhecemos ser difficil, senão impossivel, formular uma definição exacta, que exprima a verdade e comprehenda todo e só o definido; cedemos porém á conveniencia de precisar o sentido d'esta disciplina, e de resumir as suas partes em uma formula que nos sirva de guia. Conhecemos que definir é limitar, é circumscrever; e em rigor, sómente depois de se ter percorrido o dominio de uma sciencia, e de a ter analysado em todas as suas partes, é que ella poderá ser definida: ha porém grande conveniencia em recorrer á synthese, em contemplar de alto os estudos que temos de percorrer, para entrar com mais confiança nas suas variadas questões. D'esta forma adquirimos um conhecimento previo, e, com o auxilio dos estudos antecedentes — direito publico, economia politica e estadistica, mais facilmente tiraremos proveito do nosso trabalho.

10. A sciencia financeira pode ser considerada de dois modos — no sentido lato e no sentido stricto: no sentido lato, comprehendendo os elementos subjectivo e objectivo, a theoria e a práctica, podemos chamar-lhe — a parte da philosophia moral e politica, que expõe os principios e leis que regem a fixação das despesas communs de um Estado, a auctorisação, escolha, repartição, arrecadação e emprego dos meios necessarios para as satisfazer e sua contabilidade.

Em sentido stricto pode definir-se — a sciencia particular, que expõe os principios que regulam a fixação das despesas do Estado e aquisição e emprego dos meios necessarios para as satisfazer (a).

(a) É recommendavel a definição do sr. Cortez: «Sciencia, que

11. Toda a sociedade carece de meios para pagar serviços e obter o fim a que se propõe; este facto envolve muitos outros da mesma natureza, os quaes todos formam um grupo de relações que bem se distinguem, e cujos principios dão corpo a uma sciencia. Dissemos ser parte da philosophia moral e politica, porque esta comprehende todas as relações do homem em sociedade (3 e 4): expor principios e leis, porque comprehende tanto a theoria do imposto, e dos serviços respectivos, como o estudo das leis positivas. A sciencia financeira é essencialmente practica, e os principios que dominam ou regem os preceitos escriptos fazem parte d'elles, em quanto que servem para os justificar ou condemnar (40).

A exposição da sciencia e legislação conjunctamente, na parte compativel, evita repetições, que complicam e embaraçam o estudo.

Na exposição das doutrinas seguiremos a ordem indicada na primeira definição. Os principios e leis que regem os factos indicados, desde a fixação das despesas até á prestação de contas, é o que constitue o dominio da sciencia financeira.

12. O termo — *finanças* — é de uso moderno: alguns philologos, procurando sustentar a vernaculidade da nossa lingua, stygmatisam-no de gallicismo, e por isso aconselham a sua rejeição. Ferreira Borges, o primeiro que entre nós escreveu um tractado de finanças, reconhecendo a propriedade d'aquelle termo para o objecto, ainda assim procurou substituil-o. Eis a sua doutrina:

13. «Nós apresentamos nas seguintes paginas os principios de syntelologia, isto é, da sciencia que ensina os meios de prover ás necessidades do estado politico com

estuda a receita e as despesas publicas, e o seu aperfeiçoamento, em harmonia com a razão e com o fim do Estado.» *Estudos financeiros*, cap. 2.º

recursos do estado social, até hoje chamada sciencia da fazenda, ou *finanças*... A sciencia dos tributos e despesas de um Estado carecia de um nome scientifico. O nome *fazenda* só por si não designa a sciencia, e o epitheto real não cabe no rendimento publico de uma nação livre. Hoje nem o rei tem o senhorio de uma nação, nem o tributo é signal de vassallagem. A palavra *finanças* é verdade que é um termo cunhado pela economia politica para denotar o redito de um Estado; entre tanto na sua accepção propria é analogo do que chamamos thesouro, ou erario, que os inglezes chamam *exchequer*, e os romanos chamaram *fisco*. Uns a derivam do allemão *finantz*, que significa a acção de enthesourar, usura; outros com Du Cange a derivam da latina barbara *financia* — *praestatio pecuniaria*. Esta sciencia é nova, é filha da economia politica; mas, apesar de nova, o seu aggregado de doutrinas constitue um corpo organizado, como o de qualquer outra sciencia, e assim merecia um nome scientifico. Na palavra *syntelologia* parece havermos satisfeito a esta necessidade, compondo-se de *syn* — *cum*, *telos* — *vectigal*, *impensa*, — *logos* — *verbum*, — vindo a importar a sciencia das contribuições e despesas. Seja pois este o nome da sciencia, sem desprezarmos a palavra *finanças* e *fazenda*, de que usaremos alternadamente em seus respectivos logares (a).

14. Esta innovação não foi recebida; sómente uma vez no relatorio do regulamento geral de contabilidade encontramos empregado o termo *syntelologico*. Á parte a etymologia da palavra *finanças*, e tomando-a no seu sentido vulgar e recebido pelos escriptores, significando os renditos publicos, a sua administração e theoria respectiva, preferimol-a aos termos *syntelologia* e *fazenda*. Porém admittimos tambem este, e d'elle usaremos por ser de antigo uso entre nós para designar o thesouro publico, os rendimentos e bens do Estado.

(a) *Principios de syntelologia*, prefacio, nota preliminar.

O termo *finanças* é de uso geral na nossa legislação; já o Alv. de 13 de julho de 1800, fallando da divida publica, diz — *tão prejudicial ás reaes finanças*. Em linguagem o uso faz lei, e segundo aquelle uso o termo *finanças* exprime mais do que os termos *fazenda publica*; as operações da thesouraria, dos empréstimos publicos, e o agio dos fundos mal se podem exprimir pelo termo *fazenda*.

15. De Parieu determina o objecto da sciencia das finanças d'este modo: «As despesas publicas, o rendimento publico, composto do dominio e da contribuição, o credito, cujo *interesse* provém da differença entre a receita e a despesa, a recepção dos fundos, ou a arte da thesouraria, que applica o rendimento ás despesas, emfim a contabilidade, que assegura e justifica todos os resultados da receita e despesa, do crédito e do movimento dos fundos, — taes são as cinco partes fundamentaes da sciencia das finanças» (a).

16. Jacob define as finanças «a sciencia que se occupa dos principios, segundo os quaes melhor se pode occorrer ás despesas publicas, e que faz ver, de um lado, como os meios de lhe fazer face podem ser obtidos mais convenientemente, e do outro como podem ser melhor applicados» (b). Esta definição foi adoptada pelo sr. Forjaz (c).

17. José Garnier faz distincção entre sciencia e arte, e por esta fórmula: «A sciencia consiste em geral no conhecimento da verdade, e, com referencia ao objecto, de que nos occupamos, — na determinação da justiça em materia de impostos e no conhecimento exacto da natureza e alcance dos phenomenos economicos produzidos pela recepção e emprego dos rendimentos publicos.

(a) *Traité des impots*, tom. 1.º, p. IX.

(b) *Sciencia das finanças*, § 2.

(c) *Economia politica*, § 23, nota.

A arte consiste em uma serie de preceitos ou regras, que cumpre seguir, relativamente á receita e despesas, preceitos ou regras, que devem estar, quanto possivel, em harmonia com a verdade economica» (a).

18. Estas definições deixam conhecer o definido, e com quanto não sejam exactas, referem-se aos dois factos principaes — receita e despesa; pareceu-nos porém que as podiamos substituir por uma mais explicita e methodica (10) (b).

### III

#### Justificação da sciencia das finanças

19. *Despesas e receita.* — O principio justificativo da sciencia das finanças está nas despesas de um Estado, e só indirectamente no fim d'este (11). As nacionalidades pelo seu organismo dependem de dois pactos, que ou se presumem e se deduzem das leis, ou nellas se acham formulados expressamente: o de união, designando quaes os individuos que ficam associados, e que se obrigam a auxiliar-se para, como individuos e nação, alcançarem o seu bem estar e o seu desenvolvimento; o de constituição, no qual se prescrevem regras que servem de condições para conseguir aquelle fim. Estes dois pactos dão vida á associação e formam o Estado, entidade moral, que não tem realidade fóra dos individuos, e que não é mais do que uma condição de cada um e de todos para manter a ordem e garantir a liberdade. Esta garantia, na sua essencia, resume-se na segurança dos meios para viver; por isso que a propriedade é o fundamento da sociedade. Existir é viver; para existir são necessarios meios — productos do trabalho. Pode-se contra direito ser servo, ou escri-

(a) *Traité de finances*, cap. II, § 1.º

(b) Sr. Cortez, cap. I e II.

vo; o que não pôde é existir-se sem alimento, sem os productos da actividade: — a garantia d'estes productos envolve a garantia da justa actividade — da liberdade.

20. Pouco importa negar-se o estado natural e os pactos de união e de constituição: uma vez reconhecida a natureza humana como fonte de direito, ou o individuo como um ente livre, forçoso é admittir que o homem pode e deve ser considerado, individualmente, fóra de toda a associação, pelo menos para se constituir a sociedade civil.

Os negados contractos acham-se em todas as Constituições — Carta Constitucional, artt. 1, 2, 3, 4, 11 e § 5 do art. 145; Constituição de 1822, artt. 1, 20, 23, 27; Constituição de 1838, artt. 1, 6 e 33. As aclamações de D. Affonso Henriques, de D. João I e de D. João IV são neste objecto o fundamento das nossas constituições.

As republicas da America e a confederação dos Estados Unidos foram os primeiros estados que se constituíram por pactos expressos. «O corpo politico é formado por uma associação voluntaria de individuos. É um contracto social, pelo qual o povo inteiro convencionou com cada cidadão, e cada cidadão com o povo inteiro, que todos serão governados por estas leis para vantagem commum» (a).

As livres annexações modernas não têm outro fundamento. «Declaramos entregar o reino veneziano a si proprio, a fim de que as populações, senhoras do seu destino, possam exprimir livremente pelo suffragio universal os seus votos relativamente á annexação do reino veneziano ao reino da Italia» (b).

21. Constituida pois a associação, apparecem todos os serviços que lhe dão vida; isto é, leis, tribunaes, repartições, força publica, estabelecimentos, auctoridades e func-

(a) Constit. do Massachusset, de 1780.

(b) Declaração do general Le Beuf em 19 de outubro de 1866, feita em Veneza.

**cionalismo.** E como todo este mecanismo ha de occupar-se no serviço commum, é forçoso que todos os associados concorram com parte dos seus meios para o sustentar. O direito, em virtude do qual a associação existe, impõe a todos e a cada um dos associados a obrigação de concorrer para as despesas communs; o modo e a fórma pertencem ás finanças reguladas por principios proprios, e por outros deduzidos da economia politica e direito publico: e por tanto o grande facto social — *despesas* — justifica a sciencia das finanças, cujo objecto é a receita publica (a).

## IV

**Dependerá a sciencia das finanças de se determinar o verdadeiro fim do Estado?**

**22.** Alguns escriptores entendem que o fim do Estado é o principio fundamental da sciencia financeira; e querem, uns que o imposto se aprecie pelo fim do Estado, e outros que, estando por determinar tal fim, não exista a sciencia. Parece-nos que a doutrina dos primeiros é menos verdadeira: a sua pretensão leva-os a determinar o fim do Estado em nome das finanças, e por tanto a invadir os limites do direito publico.

O Estado como entidade moral não tem fim proprio: é uma condição indispensavel do homem e da sociedade, e por isso está sujeito ao uso que mais conforme for ao fim do homem. O fim que o homem e a sociedade se propõem obter com essa condição é o que se chama fim do Estado. D'esta fórma, visto que, segundo o desenvolvimento do homem e da sociedade, o fim do Estado ha de variar em quanto ás suas attribuições, não pode nelle basear-se uma sciencia.

(a) Sr. Cortez, cap. I e V; Garnier, cap. III e cap. XIX, § 2.º

Elevando-se á pura theoria do fim da lei, e á verdadeira missão da politica, attendendo ás circumstancias, compete ao direito publico constituir um Estado e determinar quaes as attribuições do governo, e por tanto o seu fim. A existencia do Estado provoca **despesas**, e estas é que fundamentam as finanças; de contrario todas as instituições seriam unicamente apreciadas pela razão economica, o que é inadmissivel.

Não desconhecemos que o imposto é condição para se conseguir o fim do Estado; mas isto não importa que seja o seu fundamento directo. O direito publico preside á organização da vida social, e por isso está antes das razões economicas: as finanças sujeitam-se ao organismo creado e estabelecido pelo direito publico, e só indirectamente se fundamentam no fim d'esse organismo ou do Estado.

**23.** É reconhecido que a fôrma de governo varía de uma para outra nação, e que ha circumstancias em que um governo menos livre pode ser o mais conveniente. Alguns governos absolutos têm promovido a felicidade das nações; e se nestes estados houve finanças, isto é, boa escolha e boa gerencia de meios, ahi predominaram os principios da sciencia: sem recorreremos á historia externa podemos lembrar as reformas do ministro de D. José I.

**24.** As revoluções provocadas pelo lançamento e cobrança do imposto não provam que elle não fosse justificado pelo fim do Estado: os povos, por falta de instrução, têm sido despertados mais pelo mesquinho interesse do que pela defesa da verdade e da justiça: tanto as tem provocado o imposto injusto como o justo, e não menos o imposto bom do que o máo. Aos reformadores cumprir em vista o elemento economico; mas não devem determinar-se unicamente por elle: de contrario seria admissivel o argumento de que a republica é preferivel á monarchia, simplesmente por ser menos dispendiosa.

25. Outros escriptores, como dissemos (22), não admittem a sciencia das finanças, e isto pela simples razão de que, segundo a sua doutrina, está por determinar o verdadeiro fim do Estado. Esta theoria é moderna e especiosa, e por isso a extractamos.

26. «Muitas obras; e algumas bastante notaveis, têm sido escriptas na Allemanha sobre a sciencia das finanças, quando áquem do Rheno duvidamos admittir uma tal sciencia. Esta reserva é fundada. Na sua essencia as finanças estão por nascer. Ha sobre esta materia vistas mais ou menos racionaes, experiencias mais ou menos felizes: em vão, porém, se procuraria um todo de doutrinas acceitas, theorias solidamente constituidas. Esta falta não é imputavel, nem aos economistas, nem aos homens de Estado financeiros. Ella está na falta de solidez, no ponto de partida: este ponto deve ser pedido á sciencia politica, que não chegou ainda a circumstancias de o fornecer. Quaes são as necessidades legitimas, ou deveres effectivos do Estado, para satisfação dos quaes as finanças teriam de subministrar os meios pecuniarios? Eis o que importa fixar antes de poder discutir sobre a extensão e natureza dos recursos que ella fornecerá. Mas esta questão preliminar está longe de ser resolvida. Uns não vêem no Estado senão uma instituição encarregada de garantir a segurança interna e externa; outros transformam-no em uma especie de providencia terrestre, encarregada de promover e garantir a propriedade material e moral, o desenvolvimento economico e intellectual dos membros da sociedade. É facil de ver quanto variam estas exigencias legitimas do Estado no assumpto do imposto, conforme se lhe assigna o primeiro ou o segundo fim: comprehende-se tambem que a taxa do imposto varia igualmente segundo se optar por uma ou por outra das duas concepções. Notaremos haver opiniões intermediarias e tão differentes quão numerosas. Em quanto a sciencia politica não tiver resolvido esta grande questão, a sciencia financeira carecerá necessaria-

mente de uma base firme: ella não terá um criterio para apreciar os differentes systemas de impostos» (a).

27. Esta argumentação parece-nos menos regular e menos verdadeira. Recorrer á sciencia politica para fornecer o fundamento da sciencia financeira, quando ella propria, como se diz, carece tambem de fundamento, é comprometter e não justificar a argumentação. A sciencia politica tem por fundamento o fim do Estado; é por elle e só por elle que se deve organizar a instituição social, determinar os poderes publicos, definir as suas attribuições e circumscrever a sua acção; ora, se tal fim não está ainda determinado, segue-se que, segundo Horn, não existe a sciencia politica.

O fim do Estado determina-se *a priori* pelo fim da lei, que é, na sua essencia, garantir a propriedade — os meios de existencia, e como consequencia a liberdade, visto que a propriedade não é mais do que o producto da justa actividade; e *a posteriori* pelas circumstancias (1). Se, por um lado, o fim da lei é o ponto magnetico para onde constantemente tende o desenvolvimento individual e o progresso da sociedade, procurando circumscrever as attribuições dos governos e ampliando a esphera individual, por outro as circumstancias deixam ver que os governos e as instituições sempre se dirigiram para aquelle mesmo fim: os factos de se passar da escravidão á servidão, e d'esta á colonisação, comprovam que sempre se procurou garantir ao individuo a propriedade — o producto do seu trabalho, e com elle a liberdade.

28. Qualquer que seja o fim que se attribua ao Estado, ou seja o negativo, ou o affirmativo e intervencionista, as suas attribuições hão de variar, hão de ser mais ou menos amplas, de uma para outra nação, e nem por isso o imposto deixará de ser justo, a não se darem outros moti-

(a) Horn, *Dicc. da politica* (Block) v. *finances*.

vos. Suppondo porém que a politica havia determinado o verdadeiro fim do Estado, que lhe assignava o negativo — *a manutenção da ordem e execução da justiça*, — *julgar e combater* — como este se pode conseguir por diversos meios, ainda assim variavam as necessidades do Estado, e por tanto, segundo Horn, ficava por determinar o fundamento da sciencia financeira.

A Europa quer e sustenta exercitos permanentes, em quanto a America do Norte os rejeita: isto só por si faz diversificar, e muito, as necessidades do Estado, as despesas de uma nação; e d'esta forma nada importaria ter reconhecido o verdadeiro fim do Estado.

29. A doutrina de Horn reduz-se a tomar por fundamento da sciencia das finanças o quantitativo das despesas publicas; mas não serve para provar a justiça d'ellas, pois que na verdade é variavel, e não pode deixar de o ser. Reunidos os representantes de uma nação e votadas as despesas communs, ficam reconhecidas as necessidades do Estado, e por tanto descoberto o criterio para apreciar os impostos, isto é, para justificar a receita correspondente a essas necessidades.

Se as côrtes admittiram instituições ou serviços improprios, ou superfluos, devem combater-se e rejeitar-se pelos principios de direito publico e da politica; e com quanto a razão economica não deva desprezar-se, esta é secundaria: se as despesas para taes serviços não se justificam, é porque elles proprios carecem de justificação.

A economia politica proclamou a liberdade antes porque o trabalho livre era o mais productivo, do que por ser o homem de sua natureza livre: grandes homens e grandes nações amesquinharam a idéa de liberdade, pedindo a abolição da escravatura levados pelo principio utilitario — o augmento da riqueza. Convém não levar as finanças para o mesmo campo, e antes respeitar o dominio da politica, e principalmente o da liberdade e dignidade do homem.

**30.** A theoria de Horn traz a sua condemnação na forma por que conclue: os differentes systemas de impostos podem ser, e effectivamente têm sido, apreciados independentemente de se determinar o chamado verdadeiro fim do Estado. Os factos concernentes á receita publica hão de ter uma theoria; a legislação tributaria é regida por principios, e isto basta para formar uma sciencia.

## V

### **Relação das finanças com a economia politica e com o direito publico**

**31.** A natureza e a indole de uma sciencia podem revelar-se pela sua definição; porém melhor se farão conhecer apreciando-a nas suas relações com as outras sciencias.

As sciencias sociaes todas se propõem o bem-estar do homem (5), e por isso todas se relacionam: a moral afasta-se do direito em quanto concentra a sua acção no fôro intimo, na consciencia, e regula as acções do homem pelo bem puro e absoluto, livre de todo o interesse ou coacção, — e da economia politica em quanto que esta dirige as mesmas acções pelo lado do interesse individual, regulado pela sensibilidade — o bem estar do individuo. O direito não penetra no fôro das intenções, não se occupa dos moveis da actividade: reconhece os seus productos, e só se occupa das acções do homem debaixo do ponto de vista social, para obter a ordem. A vida juridica é toda exterior: ha de realisar-se por meio de uma auctoridade, e encontra a sua sancção na justiça.

O ramo de direito de que nos occupamos circumscreve-se ás relações que têm por objecto o imposto, a receita publica, referindo-se d'este modo a todas as instituições, em quanto que a todas alimenta.

**32.** A relação porém das finanças com a economia poe

litica e com o direito publico é mais intima, porque d'elles deduz principios de demonstração: na parte economica, da economia politica; no organismo dos serviços, do direito publico.

**33.** O homem é forçado a viver do trabalho, e, quando válido, tanto mais vive dos seus proprios esforços, quanto mais se eleva. Quem procura a dignidade fóra do trabalho e da virtude proprios, desconhece-a.

A economia politica, sob qualquer regimen ou systema, teve sempre por fim o tornar mais productiva a industria individual, principalmente pela divisão e garantia do trabalho. Mas existindo o homem sempre em sociedade, e nesta um governo, a economia politica naturalmente se occupou dos meios de sustentação d'esta entidade. Muitas vezes, ou quasi sempre, a sciencia viu primeiro o Estado do que o homem. Tractando da riqueza das nações, desceu do Estado ao individuo, ao germen da riqueza, considerando este como meio de enriquecer aquelle. Se consultarmos os differentes systemas de economia politica, reconheceremos que isto é verdade.

**34.** Nos fins do seculo xvii até meado do seculo xviii alguns homens de genio, despertados pelas más circumstancias, ou, antes, penuria, do thesouro publico, tractaram de investigar quaes os meios de as minorar; e, considerando que algumas nações prosperaram em virtude das suas descobertas e colonias, entenderam que os meios mais proprios para enriquecer o thesouro consistiam nas empresas commerciaes; e assim procuraram desenvolver a prosperidade d'essas possessões: esses escriptores foram denominados economistas financeiros. A elles se deve o systema do papel-moeda e mais titulos fiduciarios, que por momentos sustentaram os encargos de alguns Estados, e que por sua exaggeração causaram a ruína de muitos. D'aqui proveio o systema financeiro fundado no credito, e a exaggeração da divida publica.

**35.** Ao mesmo tempo e posteriormente outros escriptores, preoccupados pelos mesmos factos e considerando que a riqueza das nações e do thesouro provém da maior somma de numerario, e que este se adquire attrahindo os metaes preciosos pelo desenvolvimento das industrias nacionaes e do commercio externo, deram aos governos competencia para regular o commercio e as industrias: d'aqui proveio o denominado *systema mercantil* e prohibitivo, e para as finanças o *systema* fundado nos monopolios e nas pautas, e por tanto a adopção das contribuições indirectas e de certas industrias, como fontes de receita para o Estado (212).

**36.** Mais tarde as economias e perturbações politicas da França provocaram serios estudos sobre o estado social.

Quesnay, um dos pensadores mais notaveis da epocha, comprehendeu no seu *quadro economico* (a) toda a ordem social, e, tomando por ponto de partida a liberdade, a propriedade e o governo, occupou-se largamente dos meios necessarios para o Estado; seguindo as leis naturaes, viu que a terra era a unica fonte de todas as producções primarias, e que d'ella dependia principalmente a existencia do individuo e das suas industrias: esta doutrina originou o *systema physiocrata* (*ordem natural*), do qual proveio para as finanças a preferencia das contribuições directas e do imposto unico sobre a propriedade, como as melhores fontes de receita (163.)

**37.** O ultimo *systema*, denominado *philosophia da industria*, reconhecendo que esta depende essencialmente da ordem publica e da execução da justiça, e que estas condições lhe são ministradas pelo Estado, pretende por isso que a industria o compense, retribuindo-lhe d'este modo o serviço recebido; e, como esta retribuição consiste no imposto, e deve ser mero preço de custo, d'aqui

(a) Publicado em 1758.

vem occupar-se largamente da qualidade e justiça dos impostos. Esta doutrina da retribuição, visto que na actualidade todos os serviços são retribuidos em numerario, exige que todos os rendimentos publicos sejam provenientes de contribuições, e representados em moeda: rejeita por tanto os impostos em generos e em serviços.

38. A economia politica, procurando a utilidade ou riqueza individual por meio da industria, como esta depende do augmento do capital, e o imposto é parte d'este, não pode ser extranha ás razões por que o imposto é exigido. D'esta forma filiam-se na economia politica parte dos principios financeiros. O homem reconhece que as leis constitutivas do Estado têm por fim garantir-lhe a sua propriedade, os productos da sua actividade (19); e, quando o imposto lhe é exigido, deve examinar se o bem que recebe corresponde ao sacrificio que faz, prestando-o. Por uma e outra razão se deve conhecer que a economia politica indica até onde devem chegar as forças tributarias, ou qual a materia collectavel, não permittindo que sejam affectadas as forças reproductivas.

39. Esta intima correlação dá logar a que muitos economistas neguem ás finanças os foros de sciencia; e queiram que os estudos sobre o imposto façam parte da economia politica: assim foi sustentado na sessão da Sociedade de economia politica de Paris, de 6 de junho de 1865 (a).

40. Jacob, achando que havia repugnancia em admittir a nova sciencia, procura separal-a da economia politica. Eis como elle se exprime: «... nas obras de Smith, Busch, Kraus, Say, Sismondi, Storch, Ricardo, Torrens, etc., acham-se desenvolvidos os elementos fundamentaes da sciencia financeira. Mas estes principios geraes sobre finanças, principios que a economia politica não tracta senão

(a) *Annuario de 1866*, pag. 453.

pelo interesse do seu fim, devem ser mais determinados na sciencia das finanças, á qual pertence fazer ver a differente applicação d'estes principios á multiplicidade de relações em que se acham Estados na realidade existentes; porque a sua missão é ser uma sciencia toda practica. Os principios geraes sobre os impostos, taes como são desenvolvidos na economia politica, não bastam de certo para estabelecer um systema de finanças. A theoria geral pode ter alcançado um alto gráu de perfeição; mas resta ainda muito que fazer quando se tracta de applicar esta theoria aos casos reaes que se apresentam na vida practica. A theoria parte dos factos mais geraes, sobre a verdade e exactidão dos quaes funda seus argumentos. Mas, por mais verdadeiros e justos que sejam esses factos e esses argumentos, a theoria geral não pode todavia ser de prompto applicada aos casos que se apresentam na experiencia. Estes casos têm muitas mais propriedades, e, de ordinario, propriedades differentes d'aquellas que foram attendidas na theoria geral. Para applicar esta a esses casos é necessario: conhecer e pesar maduramente todas as circumstancias que elles apresentam, e que não foram previstas na theoria; modificar, circumscrever, completar com o auxilio d'este conhecimento o principio geral; e d'esta maneira formar de alguma sorte, para a occorrença de que se tracta, uma theoria toda particular.» (a)

**41.** Não é menos natural a relação das finanças com o direito publico no que respeita á organização dos serviços respectivos.

O direito publico, presidindo á organização da sociedade (19 a 21), prescreve a forma de governo, determina os seus poderes e attribuições, a sua extensão e limites; e, como a esses poderes deve competir a fixação das despesas, a auctorisação, escolha e applicação da receita, e a organização dos serviços respectivos, as finanças ad-

(a) T. 1.º, p. vi.

mittem e promovem o que se acha estabelecido no pacto de constituição a seu respeito. A constituição é só uma: tudo nella é de direito publico; comprehende porém diferentes secções da publica administração, cada uma das quaes, por sua especialidade, é dominada por principios que lhe são peculiares: uma d'estas secções é a que respeita á fazenda publica, ao imposto, o qual por sua natureza imprime caracter proprio nas respectivas leis, e serve de fundamento ao direito financeiro.

42. De Parieu faz ver a relação das finanças com a economia politica e o direito publico por esta forma: «A sciencia financeira não é, na verdade, em certo sentido, senão uma subdivisão da economia politica; e a riqueza dos governos não pode ser profundamente estudada sem ser posta em relação com a das sociedades. Todavia sociedades de egual riqueza podem ter finanças de *força* muito desigual; e por outro lado pelas suas relações com o direito publico, com as regras de administração e com a politica, a sciencia financeira constitue um dominio á parte, e tem experimentado em seu desenvolvimento outras influencias diversas das da economia politica geral.» (a)

## VI

**Epocha em que a sciencia das finanças começou a formar um corpo de doutrina, e ser objecto de estudos especiaes**

43. Diz-nos Jacob, no seu livro *Sciencia das finanças*, no § 3, que esta sciencia é um producto dos témpos modernos, e que está ainda longe do estado de perfeição. É certo que em todas as nações houve sempre despesas publicas, e que algumas regras deviam ser adoptadas para

(a) T. 1.º, p. VIII; Sr. Cortez, cap. 7.º

obter e gerir a receita correspondente; porém d'aqui á sciencia dista muito. As circumstancias e regimen dos povos antigos não permittiam que a fazenda publica fosse regida methodica e systematicamente.

44. Nas antigas republicas a acção do Estado limitava-se, em regra, á defesa externa, e para ella concorriam todos os cidadãos pessoalmente, sem receberem estipendio. As grandes conquistas sustentaram-se principalmente pelos saques e extorsões, e para as despesas de uma singela policia bastava o rendimento de certa porção de terreno: o *ager publicus* em Roma foi por muito tempo a unica fonte de receita publica. Mais tarde os imperadores sustentaram-se por meio da confiscação, dos saques e de excessivos impostos de toda a especie. O regimen fiscal dos imperadores era a negação da ordem e da justiça: consistia em amontoar, sem attender nunca ás forças tributarias.

A injustiça dos impostos e a dura penalidade contra os exactores foram uma das causas da quédia do imperio. Os barbaros, nas suas conquistas, acharam os povos dispostos, pelas vexações fiscaes, a subtrahirem-se ao jugo dos imperadores, e sem interesse nem vigor para se defenderem (266 e 292).

45. O regimen da edade media, baseado nos feudos, procurou a receita publica na contribuição em generos e nos serviços pessoas. O chefe conquistador dividiu o terreno entre si e seus companheiros — *homens livres*: estes, levados pela necessidade de sustentar o seu poder e de repellir novas invasões, formaram o regimen feudal; sujeitando as terras ao suzerano, subdividiram-nas pelos seus vassallos e servos. As terras eram transmittidas com os homens de trabalho que as agricultavam, e que por isso eram os unicos tributados, ficando só com o absolutamente necessario para conservarem as suas forças e continuarem a dura tarefa. Entre nós os bens da coroa, prin-

principal fonte da receita publica, tiveram a mesma origem e representaram o mesmo regimen nos primeiros seculos da monarchia (147, 293 e 294) (a).

46. Depois das cruzadas, e principalmente a datar do seculo xv, em que Carlos vii de França estabeleceu o primeiro pé de exercito, por toda a parte se crearam exercitos permanentes. As despesas com esta nova instituição exigiram o augmento dos impostos e a criação de novas fontes de receita: d'aqui se originaram as contribuições em moeda, com o character de permanencia, e a necessidade de dar de arrendamento e antecipadamente as contribuições em generos. Isto mesmo aconteceu entre nós, e por isso a contribuição permanente predial em moeda se denominou *decima militar* (b). Foi, talvez, um progresso; porém os privilegios e os excessos dos exactores e rendeiros tornaram os impostos tão odiosos, que por toda a parte motivaram revoltas.

47. Por um lado as necessidades do thesouro e por outro as queixas e revoltas dos povos provocaram da parte da auctoridade estudos e averiguações sobre as differentes fontes da receita publica e ácerca da sua gerencia. Estes estudos foram o germen da sciencia financeira (36). Sully, ministro da França em 1641, poz em practica muitos principios economicos e regularisou de um modo relevante a administração da fazenda publica: nas suas memorias deixou consignados os bons principios que poz em practica. Turgot, em 1761 como escriptor e em 1774 como estadista, estabeleceu e executou excellentes principios economicos e financeiros. A estes estadistas são devidas as primeiras tentativas de orçamentos geraes, e por tanto a applicação das primeiras theorias e regras sobre finanças.

(a) Ord. liv. 2.º, tit. 33.

(b) Alvará de 9 de maio de 1654.

48. Como corpo de doutrina a sciencia das finanças é devida á Allemanha: Jacob (a) diz-nos que foi Justio primeiro que em 1768 deu aos estudos financeiros uma forma scientifica, e por mais de meio seculo Jacob serviu de modelo á maior parte dos escriptores (b): renuncia á honra de a ter fundado, ou reformado. Como porém a solidez da sciencia financeira é devida aos profundos estudos economicos; e estes são posteriores a Justi, podemos talvez afirmar que foi Jacob (c), pela ordem systematica e bons principios que adoptou, constituindo-os em corpo de doutrina, quem fundou a sciencia financeira.

É certo que, em França, Boisguillebert em 1697, Vauban em 1707, Mellon em 1734, e outros denominados economistas financeiros, escreveram ácerca dos redditos da nação, mas não estabeleceram um systema de doutrinas.

49. De Parieu (d), fundando-se em um decreto de Frederico I da Prussia, de 1727, é de opinião que a sciencia da fazenda era, desde então, professada nas universidades de Francfort-sur-l'Oder, e de Halle; porém é de presumir que o estudo denominado *camérale* se limitasse á administração e ás leis de fazenda; de contrario não teria Jacob attribuido a Justi a criação da sciencia em 1768, muito posteriormente a 1727.

50. Os estudos financeiros são modernissimos em quanto á theoria. Em França ainda não estão decretados: em Hespanha já foram admittidos nas universidades: entre nós Ferreira Borges escreveu em 1831 um tractado de finanças (12); porém o desenvolvimento dos principios e a sua systematisação devem-se ao illustre auctor dos *Elementos de economia politica*: foi o Sr. Conselheiro A. Forjaz

(a) § 25.

(b) T. 1.º, p. XXIII.

(c) Traducção de Jouffroy de 1841.

(d) T. 1.º, p. IX.

quem começou entre nós os estudos da economia politica, da sciencia da fazenda e da estatistica: tomamos a sua obra por guia, e a todos a recommendamos (92) (a).

## VII

### **Demonstração philosophica e historica da importancia das questões financeiras em relação á politica, ao desenvolvimento das instituições sociaes e á tranquillidade dos Estados**

51. Quando a politica tracta de organizar o Estado e de formar a sua constituição, apparece logo a questão dos meios (19 e 21); d'este modo o legislador é obrigado a occupar-se dos principios e regras que devem regular objecto tão importante: e, como a constituição se fundamenta na propriedade e liberdade, chega a conhecer e a sancionar — que só a nação, pelos seus representantes, pode fixar as despesas publicas, estabelecer os impostos, auctorisar a sua cobrança, e exigir a responsabilidade de todos os gerentes por meio de prestação de contas. D'aqui vem a feitura de um orçamento e o mais que d'elle dimana, e por tanto tudo o que é proprio da forma do governo representativo: d'este modo é natural a relação das finanças com o direito publico.

52. O homem, pela necessidade de viver, é infelizmente movido antes pela idéa utilitaria, do que pela sua dignidade: o que mais o desperta é a satisfação das suas necessidades phisicas e actuaes, a que muitas vezes sacrifica a sua dignidade e o seu futuro. D'aqui vem que na sociedade o que mais agita os povos são as questões de

(a) É verdade que os srs. A. de O. Marreca e Morato Roma haviam escripto ácerca do imposto e rendimentos publicos.

impostos. O homem, vendo no imposto parte do seu trabalho, relucta em o pagar, ou quer pagar menos. Por este meio é levado a indagar por que e para que paga, e portanto a ingerir-se nas cousas publicas. Esta ingerencia será maior e mais util onde se cultivarem os principios da sciencia financeira, divulgando a justiça do imposto e dos meios que regulam a sua arrecadação e emprego.

53. É facil conhecer a influencia das finanças relativamente ao progresso das instituições sociaes. Sendo o imposto um onus, o legislador, propondo uma reforma, um melhoramento, deve comparar o seu custo com os resultados ou vantagens, que d'elle podem provir, e, se conhecer que não resultará compensação correspondente, desistirá da reforma. Se a nação estiver muito sobrecarregada com impostos, ou tiver uma divida consideravel, mais cumpre ao reformador attender á questão de meios.

54. Relativamente á tranquillidade e prosperidade dos povos, não é menos sensivel a influencia dos estudos financeiros. Sendo uma sciencia de applicação, tendo em vista realisar a maxima justiça e progresso (17 e 40), no que faz o seu objecto — *impostos, rendimentos e serviços respectivos*, promove o bem-estar dos povos, e d'este modo a sua prosperidade (2 e seg.). Admittida a verdadeira ordem publica, é certa a prosperidade, pois que o homem progride natural e incessantemente. Se as idéas civilisadoras se têm propagado, em regra, por meio da guerra, é isso devido á falta de ordem anterior; mas, ainda assim, os seus fructos têm germinado e amadurecido, e foram colhidos á sombra da paz.

55. Por outro lado, como actualmente o homem e a sociedade, bem e mal, reclamam dos governos maior somma de commodidades e de meios para o seu progressivo desenvolvimento, o que tudo importa augmento de despesa, o ministro das finanças é forçado a promover o desenvol-

vimento das fontes da riqueza nacional, para assim haver o augmento de receita correspondente ás novas despesas: d'este modo as finanças promovem a prosperidade dos povos. A extincção dos monopolios, dos serviços pessoais e as reformas das pautas foram promovidas pela necessidade de augmento de receita (225).

56. Quando os povos sentiram que eram victimas de uma oppressão fiscal, por terem sido desprezados ou desconhecidos os principios da justiça, revoltaram-se. A sciencia quer que se consultem e respeitem taes factos, e ainda por esta forma concorre para a boa ordem e prosperidade dos Estados (144).

57. Na idade media os servos que obtiveram liberdade, e outros que se escaparam aos grandes senhores, quasi os unicos proprietarios do solo, acolheram-se ás cidades, e alli se applicaram a officios e industrias. Os bispos, abbades, barões e até os reis exigiram-lhes tributos; e quando taes exigencias se tornaram exaggeradas, elles revoltaram-se e obtiveram cartas com exempções, que constituiram os burgos em pequenas republicas. Em Portugal, no reinado de D. Affonso III, aconteceu quasi o mesmo: muitos concelhos impugnaram o systema tributario, e obtiveram como reforma a substituição dos tributos em generos por prestações pecuniarias e privilegios, que os constituiram tambem em pequenas republicas. A concessão e reformas dos Foraes foram motivadas pelo excesso dos tributos e serviços (299) (a):

58. As extorsões fiscaes no tempo dos Philippes despertaram o povo para a nossa restauração. Alem do espirito de independencia, uma das causas, que tambem incitou o nosso povo contra a invasão franceza, foi a grande contribuição lançada por Junot.

(a) Robertson, *Hist.* t. 1.º, p. 163; Sr. Alexandre Herculano, *Hist.* t. 3.º, p. 55; *Foza* de Coimbra.

59. Os successores de Guilherme o *conquistador* foram obrigados a conceder á cidade de Londres cartas de privilegios, a fim de obstem á revolta provocada por suas exacções. Para fazer triumphar o principio da discussão e do voto do imposto pelos representantes das communas, a Inglaterra levou ao cadafalso um rei e expulsou outro (a).

60. Em 1776 as colonias inglezas da America, considerando que a metropole se havia arrogado o direito de lhe impôr tributos sem seu consentimento, revoltaram-se e constituiram-se em estados livres. Este notavel acontecimento teve uma poderosa influencia na politica de todas as nações: a revolução franceza foi coadjuvada pela confederação dos Estados-Unidos, e a nação ingleza tornou-se desde então mais docil para com as restantes colonias, e em geral mais humanitaria (144).

61. A revolução franceza teve por causa próxima o pessimo estado da fazenda publica na França: os pesados impostos reaes e pessoaes, com que o povo era vexado, os odiosos privilegios a favor das outras classes, a dissipação dos rendimentos publicos, e principalmente as extorsões e oppressão exercida pelos rendeiros e exactores, foram os motivos que mais incitaram os povos á insurreição, e que os levaram a abraçar com exaltação as novas idéas revolucionarias.

62. O apparecimento do livro vermelho, em 1789, revelou, pelos capitulos de despesa nos reinados de Luiz xv e Luiz xvi, que uma grande parte da receita publica havia sido dissipada em futilidades e devassidões repugnantes. Os proprios revolucionarios tremeram pelas incalculaveis consequencias da publicidade de um tal do-

(a) Carlos I, condemnado á morte em 1649, esteve onze annos sem convocar o parlamento; Jacques II foi deposto em 1688,

cumento: não era então occasião opportuna para fazer saber ao povo que o seu trabalho e suor, ou antes o seu pão e vida, haviam sido dissipados tão irrisoria e immoralmente. Os mais exaltados, conhecendo que a contrarevolta era impossivel com a publicidade de tal livro, exigiram e obtiveram que effectivamente fosse publicado em 1790. Pode, sem risco, afirmar-se que esta publicação foi um verdadeiro libello accusatorio contra a realza, e que um dos seus efeitos foi a desgraçada condemnação do desditoso Luiz XVI (a).

## VIII

### **Influencia das finanças na actualidade e especialmente em Portugal**

63. As modernas nações da Europa têm-se empenhado á porfia na obra do progresso, no estabelecimento de instituições e melhoramentos: esta luta de civilisação, por vezes violenta, é filha, em parte, de uma rivalidade menos bem pensada. Os povos, livres do absolutismo no seculo passado, e já anteriormente dominados pelo racionalismo, tornaram-se mais industriosos, activos e civilisados, do que os povos que lhe continuaram sujeitos. São estes os que hoje, de um salto, querem alcançar os primeiros, e para isso fazem esforços sobrehumanos.

Os recursos da actualidade são escassos para as colossaes emprezas que se julgaram indispensaveis, e tal é a causa por que se antecipam os recursos das gerações futuras, contrahindo emprestimos em larga escala. O fundamento dos emprestimos é o credito, a confiança; esta porem não é isolada, assenta em solidos fundamentos, um dos quaes, e o principal, é a riqueza publica, manifestada

pela publicidade das operações do thesouro: esta publicidade faz-se por meio de verdadeiros orçamentos do Estado. Nestes documentos e seus relatorios figuram o activo e o passivo, descrevem-se ou mencionam-se os recursos que fazem ou podem fazer parte do fundo disponivel da nação, e mostra-se se as fontes de receita tendem a augmentar: tudo isto é ordenado e regulado pelas finanças; e por isso estas influem poderosamente nas circumstancias actuaes das nações. A propria Turquia, querendo restabelecer o seu credito, publicou orçamentos geraes (72 e seg.).

64. Em 1861 Fould, ministro das finanças em França, fez ver a Napoleão III, em um relatorio, que a prerogativa, conferida pela constituição ao imperador, de votar despesas sem prévia auctorisação das camaras, havia compromettido a fazenda publica, e não deixava prosperar o credito da nação: aquella prerogativa foi restricta por um *senatus-consulto*, e assim as finanças influiram poderosamente na politica e na vida economica da França: já não dependiam sómente do imperador as propostas de grandes reformas.

65. Finda a guerra do oriente, em 1856, alguns escriptores revelaram o máo estado das finanças da Russia, e a Europa sentiu-se então alliviada, e como que perdeu o terror que sempre lhe incutiui aquelle grande colosso: (a) a Inglaterra, quando Fould publicou os seus relatorios, tomando conhecimento do verdadeiro estado das finanças da França, vendo que a divida publica não era tão enorme como suppunha, ficou surprehendida, e logo tractou de augmentar a receita e de reforçar a sua esquadra e exercito.

66. Por toda a parte o apparecimento de um estadista

(a) Posteriormente a 1856 fizeram-se grandes reformas na Russia, e actualmente é muito lisongeiro o estado das suas finanças.

habil em finanças traz consigo a confiança publica e o desenvolvimento da vida economica, revelada, em parte, pela alta dos fundos. A má situação financeira das nações está dando sérios cuidados: estadistas, escriptores, creadores da divida publica, funcionarios e o proprio contribuinte, todos tomam parte na questão do dia. Este interesse de todos, e a vulgarisação dos principios economicos e financeiros, vão dando á sciencia um rumo, em parte, improprio d'ella. Ninguem deixa de avaliar as instituições pelo seu custo ou preço, e de querer que umas sejam supprimidas e outras reformadas.

O papel que a economia politica tem representado com referencia á liberdade (29), está sendo representado pelas finanças com referencia ás instituições sociaes. A economia condemnou a servidão, e as finanças abalançam-se a condemnar as monarchias (24). Ha nisto excesso, mas que não será facil reprimir: as razões economicas são razões de vida e de morte.

67. Entre nós a questão mais agitada, senão a unica, e que a todos tem em sobresalto, é a das finanças. Esperam-se e pedem-se reformas para redução de despesas e augmento de receita. Uns entendem que o remedio consiste em promover o desenvolvimento da vida industrial, em todos os sentidos, por meio da continuação dos começados melhoramentos, para assim augmentar a riqueza nacional e com ella a receita publica; outros, sem crença, e escarmentados pelos factos, querem primeiro que tudo a redução nas despésas; e alguns ha que chegam a lembrar a venda de qualquer das nossas colonias. A exageração da maxima — *parar é morrer* — impelliu-nos para a borda de um abysmo: este estado de cousas pede séria attenção e uma vontade energica, que, despreoccupada, córte por toda a parte o superfluo e obste aos desperdicios. Noutra parte nos occuparemos da questão; por enquanto só diremos: aquelles que apregoam — *não se pode nem deve pagar mais* — illudem-se, ou procuram illudir os

contribuintes; e os que affirmam que, antes de pagar mais, se deve fazer reduções e economias possiveis, affirmam a verdade. O povo, sem raciocinar, sem principios, tem por si o senso commum, que o adverte: factos e exemplos são os seus melhores conselheiros; e por isso começa a intervir na questão: ai do funcionalismo, se não pedir e promover as reduções das despesas! (a)

68. Duas considerações nos cumpre fazer: as finanças por si não augmentam a riqueza nacional, apenas fornecem principios e regras para fazer conhecer a justiça do imposto, qual o melhor redito, e para serem bem geridos os rendimentos publicos: não intervêm directamente na constituição dos Estados e no estabelecimento das instituições sociaes. Estes objectos são privativos d'outros ramos da publica administração; todavia a sua interferencia, ainda que indirecta, é poderosa, porque se refere aos meios. Fornecendo recursos ao Estado, presuppõe a sua existencia, o seu fim e attribuições. Ferreira Borges e outros escriptores confundem as finanças com o direito publico, e apreciam a bondade da forma dos governos pelo preço que custa aos povos. Garnier entende que as finanças se devem occupar da suppressão das despesas, e

(a) Estas considerações foram suscitadas pelas circumstancias, que no relatorio, do actual ministro da fazenda (fevereiro de 1873); o sr. Serpa, são descriptas por esta forma: «Seja-me permittido, antes de entrar nesta exposição, percorrer a largos traços a historia financeira dos ultimos annos, e apontar os progressos que temos realisado, e que nos facilitam hoje a tarefa de conseguir por um ultimo, e pequeno esforço, o tão desejado equilibrio dos nossos orçamentos. Um *deficit* annual de cerca de 7.000:000\$000 réis, com uma receita de pouco mais do dobro d'esta quantia, o preço dos nossos fundos, medida do nosso credito, rebaixado ao limite indicador da ruina e dos cataclysmos, uma divida fluctuante cuja renovação e augmento inevitavel custava ao paiz os mais exorbitantes e ruinosos encargos, era, ainda ha bem poucos annos, o estado lastimoso da nossa situação financeira.»

Os funcionarios publicos soffreram posteriormente deducções nos ordenados, e ainda as soffrem.

que nos devem fazer ver quaes são as legitimas: se isto assim fosse, todas as sciencias sociaes se reduziriam ás finanças. Já dissemos que os argumentos economicos são attendiveis, mas são secundarios (a).

69. Não terminaremos este capitulo sem fazer menção da doutrina de Rousseau, aconselhada aos infelizes polacos (b). Tendo em attenção a vida das antigas republicas,

(a) Ferreira Borges, VI; sr. Forjaz, § 293.

(b) O projecto para a venda dos bens da corôa para se usar do seu producto parece-me bem premeditado e de uma execução facil, conforme o systema, estabelecido em toda a Europa, de tudo se fazer com dinheiro. Este systema será bom e conforme ao seu fim? Será verdade que o dinheiro é o nervo da guerra? Os povos ricos foram sempre derrotados e vencidos pelos povos pobres. Será exacto que o dinheiro é a mola real de um bom governo? Os systemas de finanças são modernos. Os antigos governos nem sequer conheciam a palavra *finanças*, e o que elles faziam com homens é prodigioso. O dinheiro é, quando muito, o supplente dos homens, e o supprimento nunca vale a propria cousa supprida. Polacos, deixae o dinheiro aos outros, ou contentae-vos apenas com o que elles tiverem de vos dar, visto que necessitam mais do vosso trigo, do que vós do seu ouro. Acreditae-me, vale mais viver na abundancia do que na opulencia; sêde antes virtuosos do que pecuniosos; sêde ricos: cultivae bem os vossos campos, sem vos importar com o mais, e em breve colhereis ouro, e mais do que vos é preciso para haverdes o vinho e o azeite, que vos faltam, pois que, afóra isto, a Polonia tem ou pode abundar em tudo. Para vos conservardes felizes só careceis de boas cabeças, corações e braços: é isto que faz a força de um estado e a prosperidade de um povo. Os systemas de finanças fazem almas venaes; desde que só se tracta de ganhar, ganha-se sempre mais em ser velhaco do que homem de probidade. O emprego do dinheiro desvia-se e occulta-se: é destinado para uma cousa, e empregam-no noutra. Aquelles que o gerem aprendem em breve a desvial-o: e que são todos os inspectores, que se lhes nomeiam, senão outros tantos traficantes, que vão dividil-o com elles? Se houvesse sómente riquezas publicas e patentes; se o uso do ouro deixasse um signal ostentivo e não podesse occultar-se, não haveria meio mais commodo para comprar serviços, coragem, fidelidade e virtudes; mas, se a sua circulação é secreta, elle é mais proprio ainda para crear ladrões e traidores, para pôr em almoeda

entendeu, que a Polonia, querendo regenerar-se, devia seguir o systema politico d'essas republicas, evitando empregos pagos com ordenados, e a venda dos bens da nação, para substituir os rendimentos d'elles por impostos em moeda. O facto de ser invisivel a circulação da moeda é, para elle, um incentivo para a corrupção publica; e por tanto, contendo o systema financeiro este vicio radical, não deve ser seguido.

70. O illustre e inimitavel escriptor fallou impressionado pelo que viu e observou na França, quando uma grande parte dos seus rendimentos corriam por mãos de rendeiros, eram dissipados e não possuia um bom systema de contabilidade como actualmente (62); no entanto o fundo da sua doutrina ainda merece séria attenção: se o uso do ouro e dos rendimentos publicos deixasse um signal ostentivo e não podesse occultar-se, talvez que algumas sumidades politicas fossem menos veneradas. Cumpre porem confessar e fazer sentir que em Portugal nunca a administração da fazenda publica foi tão boa como é actualmente: as delapidações do absolutismo constituíam outr'ora o estado normal da fazenda publica. Sousa Monteiro (a) falla d'este objecto muito positivamente: «Em quanto os infelizes militares e demais funcionarios subalternos morriam á mingua por falta de pagamento; em quanto os empréstimos e os tributos choviam, como torrente numa noite invernosa, sobre as classes productoras e sobre os pobres artistas, eram as repartições fiscaes verdadeiros covís de ladrões; na alfandega, por exemplo, os roubos eram tantos, tão escandalosos e tão publicos, que só a connivencia os não podia ver: pipas de aguardente de França, cargas de louca fina, crystaes e

o bem publico e a liberdade. Em uma palavra, o dinheiro é ao mesmo tempo a mola mais fraca e mais vã que eu conheço para fazer caminhar para o seu fim a machina publica, a mais forte e a mais segura para a desviar d'elle.» -- *Gov. da Pol. cap. 11.*  
(a) Historia, t. 2.º, p. 110.

outros fardos egualmente volumosos vinham de bordo dos navios para casa dos correspondentes ou interessados, sem pagar direitos. O conselho da fazenda, instituído para fiscalisar a cobrança dos rendimentos publicos, não queria ver estas delapidações, nem ouvir os queixumes que ellas causavam; de sorte que o escandalo que isto causava foi tal, que para se dar uma satisfação ao povo se mandou tirar d'isso uma devassa; mas, como era de esperar, ficou tudo como d'antes, e nenhum dos culpados foi *garrotado e queimado.*

Actualmente a publicidade dos factos tem coadjuvado os regulamentos fiscaes e de contabilidade; no entanto, pelo que respeita ás alfandegas, ainda depois da restauração e novo regimen a voz publica accusou abusos. e isto principalmente porque alguns funcionarios dispendiam quantias muito superiores aos seus ordenados, sem que se lhes conhecessem outras fontes de receita alem d'esses ordenados.

Os bens do Estado foram sempre mui appetecidos, especialmente pelos que estavam proximos do throno: já D. Affonso II em 1220 tractou, por meio das inquirições geraes, de reaver o que andava distrahido e usurpado do patrimonio real: as taes inquirições repetiram-se. Por lei de 31 de janeiro de 1623 ordenou-se, com o fim de obstar ás delapidações e venalidades, que todos os funcionarios apresentassem inventario de seus bens (a).

## IX

### **A que parte da administração pertence a legislação financeira. Sua definição**

71. A legislação de um povo contém as regras e condições da sua existencia e desenvolvimento (7): essas re-

(a) Sr. Alexandre Herculano, *Hist.* t. 2.º, p. 246; t. 3.º, p. 60; Sr. Rocha, *Hist.* § 83; Sr. Rebello da Silva, *Hist.* t. 3.º, p. 323.

gras, referindo-se á constituição e ordem publica, ou ás relações particulares e individuaes, constituem no primeiro caso o direito publico; e no segundo o direito privado, ou civil (a). As leis de direito publico, quando estabelecem a constituição social e a organização dos poderes, dizem-se organicas e fundamentaes; quando se referem á acção d'esses mesmos poderes e á conservação e desenvolvimento da sociedade, formam a administração. Esta é particular quando se refere ás circumscripções internas, — districtos e concelhos; e publica ou geral quando abrange toda a nação.

A administração toma ainda differentes nomes, conforme se refere a qualquer das provincias da vida publica: — assim, diz-se administração civil ou de policia, de instrucção publica, de marinha, de guerra, e da fazenda, ou financeira, etc. A esta pode bem applicar-se a definição dada por Guizot: «O complexo de meios tendentes a reunir as forças da sociedade para um centro e a transmittil-as d'este para as extremidades.» O centro em finanças é o orçamento geral do Estado e o thesouro publico, onde dão entrada e se centralisam, por meio da contabilidade, todas as forças da sociedade, representadas na quota tributaria de cada cidadão e mais rendimentos publicos: as extremidades são todos os serviços que se acham disseminados pela nação, e que são estipendiados pelo thesouro.

Estas leis formam o direito financeiro, que definimos — *o direito que contém as regras, que dirigem as relações entre o individuo e o Estado, ou a administração, no que respeita a receita e despesas publicas.* Para bem se distinguir o direito financeiro do direito privado ou civil cumpre attender a que este tem por objecto as relações individuaes e que se referem á familia, á propriedade e aos contractos, cousas a que o direito financeiro não se refere senão accidentalmente e só pelo lado fiscal, como, por exemplo, de-

(a) Cod. Civil, art. 2.

terminando qual o sêllo para os contractos, quaes os direitos pela transmissão da propriedade, etc.

## X

### **Leis que resumem a legislação financeira. Orçamentos e leis especiaes de finan- ças**

72. Determinadas as leis de finanças, cumpre saber como se resumem. O orçamento geral do Estado e as leis que o acompanham, auctorisando toda a despesa e toda a receita, formam a synthese da legislação financeira em quanto a despesas e fontes de receita. O primeiro acto das finanças, tendo, como já dissemos, por fundamento as despesas, é fixar o custo d'ellas. Não se pode todavia praticar este acto, sem primeiro as conhecer; é este o motivo por que se faz um orçamento de despesas para cada provincia da administração publica. E, como não pode auctorisar-se receita correspondente ao custo d'essas despesas, sem que ao mesmo tempo se conheçam as fontes d'onde ella ha de provir, é necessario tambem confeccionar um orçamento de receita, em que se desenvolva cada uma das suas fontes (a).

(a) Regul. geral de contabilidade. Art. 22.º As despesas publicas serão descriptas no orçamento geral do estado na seguinte ordem:

1.º Junta do credito publico e serviço dos encargos da divida consolidada;

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

3.º Serviço do ministerio do reino;

4.º Serviço do ministerio dos negocios ecclesiasticos e de justiça;

5.º Serviço do ministerio da guerra;

6.º Serviço do ministerio da marinha e ultramar;

7.º Serviço do ministerio dos negocios estrangeiros;

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

§ unico. A despesa respectiva a cada um dos ministerios e

A reunião dos orçamentos de despesa com o orçamento de receita forma o orçamento geral do Estado, que o regulamento geral de contabilidade define no art. 18: «o documento pelo qual são previstas e computadas as receitas e despesas annuaes, competentemente auctorisadas.»

O orçamento é um grande livro, onde estão descriptas todas as despesas e todas as receitas; e como os representantes da nação têm de approvar tanto umas como outras, esta approvação é dada pelas duas leis mencionadas, uma das quaes contém em resumo todos os capitulos da despesa, e a outra todos os artigos de receita. Esta, quando provém de contribuições directas, deve ser distribuida por toda a nação, o que faz por uma outra lei. São estas as leis especiaes de finanças.

**73.** A definição legal (72) não é exacta; porque nem se pode applicar ao orçamento-projecto, a que o regula-

junta do credito publico será classificada e dividida por capitulos, artigos e secções.

Art. 23.º Cada um dos ministros e secretarios de estado organiza annualmente o orçamento do respectivo ministerio. O ministro e secretario de estado dos negocios da fazenda organiza o da junta do credito publico, e o do serviço proprio do seu ministerio, e centralizando os orçamentos dos demais ministerios, addiciona-lhes o da receita, completando assim o orçamento geral do estado.

Art. 24.º O orçamento geral do estado, acompanhado das respectivas propostas de lei para a auctorisação das receitas e fixação das despesas, será annualmente apresentado á camara dos senhores deputados pelo ministro e secretario de estado dos negocios da fazenda nos primeiros quinze dias depois de constituida a mesma camara.

Art. 25.º As côrtes discutem e votam annualmente o orçamento geral do estado.

Art. 26.º Alem do orçamento geral do estado serão egualmente apresentadas annualmente ás côrtes as propostas de lei fixando por districtos os contingentes das contribuições directas de repartição. A importancia annual de todas as demais contribuições e rendimentos não tem limites marcados para cada exercicio.

mento geral de contabilidade a applica, como se deduz do seu art. 24, nem ao orçamento-lei,— ao orçamento approved. Não se refere ao orçamento-projecto, de que tratam os artt. 138 da Carta e 13 do Acto additional, porque no projecto vão designadas despesas extraordinarias não auctorisadas; não pode applicar-se ao orçamento approved, porque este é uma lei e não um documento.

A definição legal foi extractada de outro equal regulamento de França, decreto de 31 de maio de 1852, art. 5, que define o orçamento «o acto pelo qual são previstas e auctorisadas as receitas e as despesas annuaes do Estado, ou dos outros serviços, que as leis sujeitam ás mesmas regras.» No orçamento francez entram receitas e serviços dos departamentos.

Na lei de administração civil, de 17 de junho de 1867, art. 151, define-se o orçamento municipal «o documento em que a receita e a despesa do municipio são previstas e auctorisadas.» Se os orçamentos municipaes são organisados pelo presidente da camara, e carecem da approvação do conselho de districto ou do governo, artt. 169 e 173, incorre a nova definição no defeito notado á definição do regulamento geral de contabilidade.

74. O orçamento de um Estado comprehende o seu *deve* e *ha de haver*, ou seu passivo e activo: é a conta corrente de uma nação, o resumo dos seus encargos e da sua fortuna. É a lei de finanças por excellencia, em quanto que resume em si todas as outras leis de despesa e de receita, todas as instituições, toda a vida social pelo lado dos meios. Não pode haver finanças sem orçamento, e não pode haver verdadeiro orçamento senão entre os povos livres, onde a responsabilidade pela sua execução fôr uma cousa real e effectiva. É por isso que elle foi adoptado primeiro na Inglaterra, onde teve origem o governo representativo, que se funda na publicidade e responsabilidade; em França foi decretado pela revolução de 1789; e entre nós pela constituição de 1822 (63).

75. Para se apreciar a importancia e effeitos beneficos d'esta instituição bastará notar que nella se contêm e fixam os serviços e os rendimentos publicos, e que um governo, como o orçamento vigora sómente para um certo prazo, findo elle, visto que não pode existir sem meios, precisa de convocar as côrtes para de novo votarem outro orçamento, o que importa a melhor de todas as garantias publicas (143 e seg.).

A constituição ingleza não designa a epocha em que devem reunir-se as côrtes; como porém o orçamento ha de ser votado annualmente, porque a auctorisação das receitas é concedida para um só anno, ellas são fielmente convocadas todos os annos.

Por outro lado, como os povos, associações e individuos, dominados pela doutrina theocratica, pela demasiada intervenção governativa, e ainda pela falta de conhecimentos, laboram na falsa idéa de que os governos têm competencia para tudo e tudo podem, mal poderiam elles subtrahir-se ás suas exaggeradas exigencias, se não tivessem um orçamento, onde as receitas estivessem consignadas a despesas previstas, e com expressa prohibição de serem diversamente applicadas (a). Foi por isso que Fould, em 1861, convidou Napoleão a demittir de si a prerogativa de auctorisar despesas não previstas e approvadas previamente pelo corpo legislativo. Desde então a previdencia imperial ficou muito limitada (64).

(a) Art. 13.º As sommas votadas para qualquer despesa publica não podem ter diversa applicação, nem mesmo as verbas votadas para um capitulo podem ser transferidas para outro.

§ unico. Exceptuam-se as sommas votadas para o pagamento dos juros da divida consolidada, as quaes podem ser transferidas de um para outro capitulo do respectivo orçamento, assim como as transferencias de verbas de artigo para artigo, dentro do mesmo capitulo, que poderão effectuar-se nos termos da lei.

## XI

**Necessidade do estudo da theoria  
e da legislação financeira**

76. As leis são condições para o homem se conservar e desenvolver por meio do producto do seu trabalho, que ellas garantem: não poderá usar d'essas condições quem as desconhecer. Definimos o direito financeiro — *o direito que contém as regras que dirigem o individuo e o Estado no que diz respeito á receita e despesas publicas* (71): inefficazes serão taes regras se não forem executadas, e para as executar é necessario conhecel-as. Os particulares e os funcionarios não poderão usar dos seus direitos e cumprir o seu dever em materia de impostos, se não tiverem conhecimento da respectiva legislação.

77. Estabelecida a regra de que o imposto deve ser consentido, geral e proporcional, tocando a todos conforme as suas forças tributarias, cumpre a cada um saber se elle está nessas circumstancias, e como e quando o deve satisfazer. As leis fiscaes impõem multas a quem deixar de as cumprir nos determinados prazos; e, sendo necessario empregar o meio executivo, o executado fica sujeito ás custas do processo.

78. Se passarmos do contribuinte ao funcionario, magistrado, representante da nação ou do municipio, acharemos que a necessidade do estudo da sciencia e leis da fazenda se torna mais sensivel. Grande numero de funcionarios e magistrados tomam parte na execução das leis fiscaes, directa ou indirectamente; e mal as poderão executar e fazer cumprir se não tiverem bastante conhecimento d'ellas. O representante da nação tem de inter-

vir nas discussões dos orçamentos, na sua approvação; e para poder discutir e approvar com conhecimento de causa, precisa saber a sciencia e a legislação financeira. Como propor e votar as reformas necessarias em materia de impostos e nos serviços de fazenda, ignorando esta sciencia e as leis respectivas? Para todas as medidas, para todas as reformas é de necessidade recorrer á questão de meios. Os representantes das communas estão nas mesmas circumstancias, relativamente á fazenda do municipio (93).

Quem consultar as posturas municipaes sobre impostos reconhecerá que as vereações e os conselhos de districto têm commettido lamentaveis erros e abusos por falta de conhecimentos sobre o objecto: em quanto a Gran-Bretanha comprehendia na sua pauta das alfandegas apenas 42 artigos, ou mercadorias, o municipio de Faro comprehendia nas suas posturas 186! (218 e 219).

79. A lei fundamental dá a todos os cidadãos accesso aos logares da administração publica; e as leis regulamentares, em regra, estabelecem concurso para serem preferidos os que se mostrarem habilitados com estudos ou conhecimentos especiaes: para os logares dos serviços de fazenda serão preferidos os individuos que se mostrarem mais habilitados com conhecimentos da sciencia e legislação respectivas (122 e seg.)

Todo o máo systema tributario fere mais directamente os menos favorecidos de meios; e, infelizmente, são esses, por sua ignorancia, que mais impugnam qualquer reforma.

## XII

### Admissão legal dos estudos de finanças

80. Não obstante a necessidade e importancia dos estudos financeiros, é certo que ainda não se decretou ex-

pressamente que fossem ensinados numa cadeira, comprehendendo a theoria e a legislação.

Antes da reforma dos estudos superiores, em 1772, o ensino da jurisprudencia limitava-se ao direito canonico e romano: aquelle, regido pela *omnis potestas a Deo*; e este, em administração, pelo *quod principi placuit, legis habet vigorem*. Estes dois principios, que correspondiam a uma desmedida centralisação, regiam as nações, mas regiam-nas mal. O homem, embora composto de dois elementos, o moral e o physico, forma uma unica entidade, que não pode fraccionar-se impunemente. As leis, que regerem o espirito, hão de respeitar o corpo; e as que regerem o corpo, hão de respeitar o espirito. Aquelles dois preceitos, manifestamente oppostos, procurando por meio de duas legislações diversas, o direito canonico e o civil, reger o homem como comprehendendo duas entidades completamente distinctas, tinham-no e á sociedade em contínua lucta. A reforma não a aniquilou (a).

81. O reformador de 1772, reconhecendo que nas escholas da jurisprudencia devia prevalecer o estudo do direito patrio, procura rebater o imperio do direito romano e ecclesiastico, e esforça-se por demonstrar a excellencia do direito civil portuguez, «cujas impreteriveis lições, diz elle, não poderam conseguir logar na sobredicta universidade até ao presente reinado.»

Elevando-se á altura dos principios, admite uma cadeira philosophica; e, formando o quadro das disciplinas juridicas, é «servido crear dezeseis cadeiras» em duas faculdades de direito civil e canonico: uma cadeira de direito natural, publico e das gentes, commum ás duas faculdades; oito de direito civil patrio e romano, e sete proprias da faculdade de canones. Reconhecendo que o direito natural inclue o publico e das gentes, e que é seu fundamento sómente a razão, «unico guia e tribunal do

(a) Gmeineri, *Inst. Jur. Eccl.* t. 1.º, cap. 5.º

professor, quando tracta em especial do direito publico e da administração, faz depender tudo dos direitos magestaticos, e deixa como lei activa e suprema a sua propria vontade (a).

82. O marquez de Pombal, rejeitando a *omnis potestas*, teve de transigir com a situação: viu que este reino havia sido formado em nome da religião catholica; que todas as instituições eram nelle mais ou menos ecclesiasticas; e por isso conveio na preponderancia do direito canonico em sete cadeiras; mas reserva para rebater a theocracia — a *sciencia certa, o motu proprio, o poder pleno e supremo* — doutrina da propria curia romana, já recebida nas nossas leis desde D. Manoel, e muito usual no reinado de D. João III. Nella fundamenta todas as leis, e d'este modo á infallibilidade de Roma respondeu com a infallibilidade de *Cesar*.

83. Decorreu apenas meio seculo, e esse monumento de sabedoria e de reforma, os Estatutos d'esta Universidade, achou-se antiquado, em quanto ao objecto dos estudos juridicos.

As necessidades da nova epocha eram completamente outras. A grande revolução franceza, arvorando por estandarte o contracto social, proclamou a quéda dos dois principios, o theocratico e o absoluto (80), e ensinou — que a liberdade é a primeira lei social, e que esta sómente pode ser regulada por um pacto, unico fundamento da auctoridade e causa da egualdade civil; — que a republica é o governo legitimo; — que não é a vontade de um homem que deve reger a sociedade, mas sim a lei, expressão da vontade geral; — que a liberdade de consciencia e de pensamento são inviolaveis como os proprios sanctuarios, de que dimanam. Cahiu a revolução; e as potencias colligadas, receiando combater de frente os seus effeitos e as

(a) *Estatutos*, liv. 2.º, tit. 2.º

propias doutrinas do Contracto Social, transigiram com os povos, offerendo-lhes cartas constitucionaes com muitas garantias: eis a causa do estabelecimento dos governos mixtos no continente.

84. Na carta franceza de 1814, primeiro acto d'essa transacção, estabeleceu-se o principio da egualdade perante a lei; a liberdade de cultos e de imprensa; a representação nacional; a responsabilidade de todos os funcionarios publicos; e a generalidade do imposto. D'esta forma, diz Cousin, a constituição do seculo XIX reconheceu e sancionou as revoluções religiosa, politica e social dos seculos XVI, XVII e XVIII.

85. As novas doutrinas leaes admittiram como verdades politicas — que os povos não são patrimonio dos reis; — que estes são seus magistrados e usam de um poder delegado; — que as nações não vivem da guerra, e antes são solidarias no bem e no mal; — que é a nação, pelos seus delegados, quem pode tributar-se; — que todos os actos das auctoridades estão sujeitos a publicidade e responsabilidade; — e que as melhores garantias das liberdades publicas consistem em a nação votar os impostos por um anno sómente, e na divisão dos poderes (144).

A gloriosa revolução de 1820 proclamou em Portugal estes principios, e os admittiu na Constituição de 1822: mais tarde passaram para a Carta de 1826. O estabelecimento da Carta provocou uma reforma na nossa organização social, e por isso nos estudos que a alimentam e desenvolvem, e que habilitam os funcionarios, que lhe dão vida. Para se levar á practica a nova doutrina da Carta foi de absoluta necessidade crear um pessoal proprio, que, compenetrado das novas ideas, as pozesse em execução.

86. Foi pelo decreto de 5 de dezembro de 1836 que se fez a reforma nos estudos. Na parte juridica suppri-

miu-se o curso de direito canonico, e as sete cadeiras de que elle se compunha ficaram reduzidas a uma só cadeira de *direito ecclesiastico, publico e particular, e liberdades da igreja portugueza*; e as seis de direito romano ficaram reduzidas a duas.

Feitas estas reduções, crearam-se novas cadeiras, e mandou-se ensinar, alem do direito natural, «o direito publico, universal e das gentes; o direito constitucional e administrativo; principios de politica; economia politica; e direito criminal e commercial.»

Este plano está indicando que se tractava de uma sociedade regida por principios muito diversos dos que vigoravam em 1772. Já não era a sciencia certa e o motu proprio (82), mas sim a vontade nacional, quem presidia aos destinos da nação. Foi necessario crear legisladores, magistrados e funcionarios, que, respeitando a soberania nacional, promovessem o bem-estar da nação, garantissem a propriedade e a egualdade perante a lei, e fossem meros agentes dos principios da justiça.

87. Esta reforma, pelo que respeita ao direito canonico, parece ter sido precipitada: o decreto de 20 de setembro de 1844, reformando toda a instrucção publica, respeitou o plano dos estudos juridicos do decreto de 5 de dezembro, pois sómente no artigo 92 creou uma outra cadeira de direito ecclesiastico, formando com a existente um curso biennial «para conhecimento mais aprofundado do direito canonico particular, e bem assim do direito ecclesiastico portuguez» (a).

O novo reformador sentiu o peso da curia romana sobre os negocios ecclesiasticos de Portugal, e especialmente relativos ao padroado do oriente, e quiz habilitar funcionarios que podessem defender os direitos da coroa.

(a) Para satisfazer a esta nova cadeira foi nomeada uma comissão para procurar documentos: não consta ainda qual fosse o resultado dos seus trabalhos.

88. Os auctores d'estas reformas (86 e 87), posto tivessem conhecimento do decreto n.º 22 de 16 de maio de 1832, que promoveu a execução dos artt. 136, 137 e 138 da Carta, relativos á fazenda publica, não fallaram dos estudos de finanças, nem para elles crearam uma cadeira: isto porem não aconteceu porque desconhecessem a importancia e necessidade d'elles, mas sim porque entenderam que os principios da sciencia seriam tractados conjunctamente com a economia politica, e a legislação com o direito administrativo. Em quanto á sciencia tractou-se d'ella na cadeira de economia politica; não aconteceu porem o mesmo em quanto á legislação.

89. Mais tarde a lei de 13 de agosto de 1853, reconhecendo a necessidade de crear funcionarios para a administração publica, estabeleceu um curso de direito administrativo: e o regulamento de 6 de junho de 1854, designando as disciplinas d'esse curso, comprehendu na terceira cadeira a *legislação sobre fazenda*. Esta prescripção não foi executada logo; já, e principalmente, porque o quadro das cadeiras da faculdsde estava muito sobrecarregado, e já porque ha alguma difficuldade em tractar materias novas.

90. O conselho da faculdade de direito, discutindo em sessão de 14 de outubro de 1859 um parecer ou projecto de reforma, em que se incluíam os estudos de finanças completos, apenas pôde permittir que junctamente com o direito ecclesiastico portuguez se ensinasse *administração geral*, entendendo por isto *principios de administração economica e financeira*. Ainda posteriormente continuaram os anteriores obstaculos, pois que sómente no anno lectivo de 1863 a 1864 tivemos occasião de fazer algumas prelecções sobre este objecto, quando fomos chamados a reger interinamente a cadeira de direito ecclesiastico portuguez.

91. Finalmente o mesmo conselho, na congregação de 22 de maio de 1865, em resposta a uma consulta que baixou com a portaria de 21 de fevereiro d'aquelle anno, propoz ao governo um plano de estudos juridicos, economicos e administrativos; e, supprimindo uma das duas cadeiras de direito romano, abriu «um campo mais vasto da sciencia e do direito financeiro em um só curso exclusivo de tão interessante e indispensavel estudo (1)»: e ordenou que logo no anno lectivo proximo se pozesse em execução a nova reforma, e effectivamente assim aconteceu. Coube-nos em distribuição, como substituto ordinario, a nova cadeira, e por isso, na falta do respectivo proprietario, tivemos de a reger.

92. Estas tentativas e reformas são especialmente devidas ao Sr. Conselheiro A. Forjaz, que, incansavel em promover o progresso das sciencias juridicas e o bom credito da faculdade a que pertence, e professando os estudos economicos (50), empregou todos os seus esforços para que as finanças fossem objecto de um curso especial. Nos *Elementos de economia politica*, 1845, nota ao § 246, fallando da sciencia da fazenda, exprime-se o nosso sabio mestre d'esta fórma: «Fazemos sinceros votos para que venha o seu estudo, especialmente accommodado ás circumstancias do nosso paiz, a constituir um curso especial, continuação do de economia politica.» Felizmente que o illustre escriptor viu realisados os seus votos.

93. Para bem se avaliar a necessidade d'estes estudos ouçamos o que a tal respeito escreveu Ferreira Borges: «Fôra para desejar que na Universidade de Coimbra e nas demais cidades do reino se estabelecessem aulas de economia politica... se seguisse ao curso de economia politica um segundo de syntelologia (13); tendo precedido como preparatorios os estudos de arithmetica, algebra, geometria, arrumação de livros, nós teriamos em breve officiaes de fazenda idoneos, deputados dignos e

verdadeiros ministros da fazenda. No entanto continuaremos a observar o milagre de ver apparecer pela manhã financeiro de grande nome quem na vespera duvidava que syntelologia era uma sciencia. É aos deputados de um e outro hemispherio que, principalmente, nos dirigimos: lembrem-se elles que a lei lhes commette principalmente a iniciativa e o calculo do tributo, e que será vergonha que ignorem aquillo para que são especialmente deputados. Decorreu um terço de seculo para que os votos do illustrado e patriotico escriptor e legislador se realisassem, em parte (a).

94. Não podemos censurar esta demora em se estabelecer um curso de finanças, pois que o mesmo tem acontecido em nações mais adiantadas. A Prussia estabeleceu-o em 1727, restricto porem á parte positiva. Duas cousas obstaram principalmente: a primeira foi a opposição, que por toda a parte se levantou contra o desenvolvimento das sciencias moraes; e a segunda o considerarem-se as finanças parte da economia politica, que, como sciencia, soffreu grande impugnação. Napoleão I extinguiu o ensino official dos estudos moraes e politicos; e Napoleão III lamentava a falta de um curso de estudos da sciencia de governar (b).

(a) *Synthelologia*, n. p. 55.

(b) *De Parieu*, p. IX.

---

# PARTE ESPECIAL

---

## THEORIA E LEIS FUNDAMENTAES

---

### I

#### **Objecto da theoria e da legislação de finanças**

95. Nos preliminares definimos a theoria e legislação financeira, e procurámos demonstrar a natureza, indole e importancia d'esta sciencia; fallámos da sua origem historica e da adopção dos seus estudos: na parte especial passamos a tractar dos conhecimentos que lhe dão corpo. Uma sciencia determina-se e distingue-se tanto melhor, quanto mais se precisar o objecto que ella se propõe explicar e desenvolver.

96. Reduzimos o objecto das finanças aos recursos pecuniarios e serviços respectivos; é porém certo que um Estado não se sustenta sómente de recursos pecuniarios ou de rendimentos: ha em cada nação serviços que não são estipendiados. Os encargos, que é de necessidade admittir em um Estado, os serviços, que assentam na maior

dignidade e que não são remunerados, revelam uma civilização adiantada, ou pelo menos um organismo simples. Toda a auctoridade dimana da soberania nacional (19); tanto mais ella for conferida aos mais dignos, e exercida gratuitamente, quanto mais a liberdade e dignidade serão mais respeitadas: cada cidadão será legislador, magistrado e funcionario; e cada legislador, magistrado e funcionario será cidadão.

As antigas republicas, quando este regimen prevaleceu, tiveram larga vida, e emprehenderam grandes committimentos. As legiões e funcionarios estipendiados trocaram a independencia e liberdade de Roma, e a ordem do imperio, pela riqueza dos seus generaes, pela gloria dos imperadores.

Actualmente nos Estados Unidos da America, onde o principio da electividade é exercido em larga escala, o individuo toma uma parte mais activa nos negocios sociaes, e na vida publica, do que na velha Europa: alli de qualquer officina saem grandes estadistas, habeis generaes e optimos funcionarios. Concluida a ultima lucta entre os Estados, a maior parte dos generaes depozeram as armas e voltaram, novos Cincinnatos, a exercer as profissões, e officios, que exerciam antes da guerra!! Este procedimento mal se comprehende na Europa: no velho continente conferem-se titulos e honras, e não raras vezes, para supprir a falta de merecimento; nos Estados Unidos, pelo contrario, não se conferem, porque cada um vale pelo que é, e não pelo que querem que elle seja (a).

(a) A molestia é contagiosa: o conselho federal da Suissa em novembro de 1871 prohibiu aos cidadãos da confederação helvetica usarem de quaesquer distincções de nobreza em actos publicos, e ordenou que a familia que tiver de seus maiores a distincção da particula — de — ou qualquer titulo — não possa assignar d'esse modo papeis officiaes. Mais prohibiu que nenhum cidadão recebesse pensão, emprego ou condecoração de qualquer principe estrangeiro. Isto serve apenas para revelar a decadencia dos costumes republicanos.

97. Aquelles serviços porém, que não são fundados na maior dignidade, e que assentam na robustez do individuo, taes como o serviço militar, da armada, policia e de obras publicas, não estão no mesmo caso: estes, quando absolutamente necessarios, só serão estabelecidos com justiça, em tempos normaes, sendo voluntariamente contractados.

O recrutamento, tornando o serviço militar obrigatorio, é uma vexação injustificavel, e que subsiste em virtude sómente da ignorancia do povo. Na Inglaterra e nos Estados Unidos da America o serviço militar de primeira linha e da armada é voluntario; o soldado e o marinheiro são contractados como quaesquer outros funcionarios.

O systema opposto, como é o seguido em Portugal, altera profundamente todos os principios de justiça em materia de impostos. Uma familia abastada, composta de pessoas do sexo feminino, ou de individuos do sexo masculino cada um com altura menor á designada na lei ou com uma compleição menos robusta, está exempta do serviço militar, em quanto que outra familia indigente, mas em circumstancias oppostas, pelo que respeita ás pessoas, está sujeita a esse serviço, embora tenha pouco, ou nada, que haja de ser garantido pelo Estado. A justiça do recrutamento está pois no sexo, na altura, na compleição e aspecto dos individuos: um só millimetro menos isenta um individuo de duro serviço por alguns annos, e, pelo contrario, um millimetro mais expõe outro ao grave e imminente risco de ser expatriado ou de perder a vida (a)!

(a) No *Diario de Lisboa* n.º 290 de 1865 foi publicado um excellent projecto de lei do sr. deputado José Maria Rojão, apresentado na camara dos srs. deputados, para tornar o serviço militar livre em Portugal. A revolução de Hespanha, de 1868, levantou o grito contra o serviço militar obrigatorio, e a assemblea republicana acaba de decretar por lei (fevereiro de 1873) que o exercito activo seja formado de voluntarios, e que só a reserva será formada por alistamento obrigatorio: acabou com as remissões e substituições, e tambem com o requisito da altura.

98. O segundo objecto das finanças são os serviços, em virtude dos quaes o Estado estabelece, recebe, centralisa e distribue os meios pecuniarios; formam estes a administração financeira, já definida (71).

## II

**Os recursos são: ordinarios — contribuições e rendimentos; — e extraordinarios — empréstimos e venda de bens nacionaes.** Carta, art. 145, § 14 e art. 15, §§ 11 e 13.

99. Forma-se a sociedade, e o Estado, para garantir a propriedade; esta garantia paga-se com parte do objecto garantido (19, 21 e 144). A natureza, impondo ao homem a obrigação de realisar o seu fim, dotou-o com as condições necessarias para o conseguir; de contrario seria defectivel, o que é absurdo. Aquelles casos em que o individuo apparece ou se acha em circumstancias de não poder trabalhar por falta de forças phisicas ou moraes, e por isso de adquirir meios de subsistencia, são excepções, que o Estado tem de regular; porque a garantia da propriedade e da liberdade envolve o reconhecimento da creatura humana para ser, em taes casos, sustentada pela sociedade. As irregularidades naturaes encontram correctivo no meio social, e são auxiliadas pela moral e caridade (256).

O senso commum dos povos, revelado nas constituições, responde pela verdade da doutrina exposta: o § 29 do art. 145 da Carta «garante os soccorros publicos»; a Constituição de 1822, art. 239, occupou-se dos estabelecimentos de beneficencia e caridade; e a de 1838, art. 28, § 3, repetiu o referido § 29 da Carta: o Codigo civil, nos artt. 284 a 296, impõe ás municipalidades a obrigação de sustentar e proteger os expostos e menores abandonados

e os filhos menores de pessoas miseraveis, que não podem alimentar-os.

**100.** Assim o homem, despertado pela necessidade de se conservar, é obrigado a fazer uso das faculdades de que foi dotado pela natureza — a trabalhar; e é por virtude d'este trabalho que adquire os meios necessarios para se alimentar e desenvolver: estes meios, productos da justa actividade, é que constituem a propriedade de direito.

O Estado, como entidade moral, não tem forças privativas, e por isso não pode especificar e tornar-se proprietario. D'esta doutrina segue-se — que os meios necessarios para a sustentação do Estado hão de ser fornecidos pelos associados, e são parte da propriedade d'elles. A estes meios dá-se o nome generico de contribuição, primeira e principal fonte dos recursos do Estado. A nossa Carta está em harmonia com estes principios, em quanto que no § 14 do art. 145 estabelece — «ninguem será isento de contribuir para as despesas do Estado, em proporção dos seus haveres.»

**101.** Esta fonte ordinaria da receita do Estado não exclue uma outra — os rendimentos.

Nas antigas republicas reservou-se parte do solo para d'elle se haverem esses rendimentos: na idade media as terras formavam o fundo disponivel do thesouro publico, ou antes do chefe da nação (44, 45 e 192 e seguintes). Constituido um Estado, segundo os principios de direito, não se pode admittir similhante systema, pois que a missão do Estado não é administrar propriedades: a sua missão consiste em manter a ordem; e quando lhe confirmam outras attribuições, não é para o tornar proprietario, industrial, ou commerciante. Todavia o Estado, para regular a successão da propriedade, para tornar effectiva a cobrança dos impostos, e por algumas outras circumstancias, chega a adquirir propriedades.

A Ord. liv. 1, tit. 90, § 1, chamava a **fazenda publica** a succeder na herança vaga, isto é, aquella que não havia sido transmittida por testamento, e para a qual não appareciam successores legitimos: esta disposição foi adoptada no art. 2006 do Código Civil. A associação determina-se pela área que a constituição abrange; dentro d'esta ha bens de uso geral e commum, como estradas, ruas, praças, costas, rios, portos, etc.; e, visto que por alguns motivos podem deixar de ter tal uso, e preencher o fim para que foram destinados, tornam-se fundo disponível, propriedade do Estado. O decreto de 13 de agosto de 1832, art. 2, fez a distincção entre os bens de uso geral e os que formam o fundo disponível.

**102.** Em todas as nações têm havido bens resultantes da conquista, da incorporação e de outras procedencias: entre nós os bens provenientes da conquista foram entregues, pelo decreto de 13 de agosto de 1832, art. 8, 9 e 10, aos actuaes possuidores e sem indemnisação: para todos os mais providenciou a Carta no art. 15, § 13, auctorizando as côrtes para «regular a sua administração e decretar a sua alienação.» Os estados têm-se arrogado algumas industrias, não com o fim de obter rendimentos, mas sim por utilidade publica; no emtanto d'ellas lhe provêm alguns renditos.

**103.** Finalmente um Estado pode achar-se em circumstancias anormaes; já por ter de pagar despesas urgentes, e não ser possível recorrer de prompto aos contribuintes, já por ter de occorrer a despesas excessivas, que os contribuintes não possam supportar na actualidade. Em qualquer d'estes casos, como é forçoso que o Estado cumpra a sua missão, forçoso é tambem que procure recursos extraordinarios: são estes os empréstimos, os quaes a nossa Carta tambem previu, pois que no § 11 do art. 15 incumbe ás côrtes «auctorisar o governo para contrahir empréstimos, e para a venda de bens nacionaes.»

**104.** Garnier (a) menciona o saque e requisições como fonte de receita em tempo de guerra; reconhece, porém, que, sendo illegaes, causam prejuizo em vez de proveito: a sciencia não se occupa d'estes meios, nem dos emprestimos forçados, a não ser para os rejeitar (b) (c).

### III

**Os serviços de finanças comprehendem a fixação das despesas, a auctorisação de meios, a sua escolha, repartição, arrecadação, a administração de bens nacionaes, os contractos de emprestimos, a distribuição de fundos, pagamentos e prestação de contas.**

**105.** Na epigraphe d'este capitulo fizemos uma resenha de todos os factos comprehendidos na definição de finanças, e que constituem os serviços financeiros (9). O facto da fixação das despesas provoca, ou dá logar a todos os outros até á prestação de contas, que na verdade é o ultimo facto que remata os serviços financeiros.

O regulamento geral de contabilidade, decreto de 4 de janeiro de 1870, nos artt. 1 e 2, resume todos aquelles factos debaixo do ponto de vista da contabilidade, a qual classifica em contabilidade legislativa, administrativa e judicial. Na primeira comprehende os factos dimanados das côrtes, isto é, as leis da fixação das despesas, de auctorisação de impostos, e exame final da execução que tiveram essas leis, concluindo pelo regulamento definitivo das contas geraes do Estado. Na segunda comprehende

(a) Cap. III.

(b) Sr. Forjaz, § 299, n.

(c) Os saques e requisições foram usados pelos Allemães em França durante a guerra de 1870-71.

os factos que estabelecem, regulam e legalisam, por meio de escripturações officiaes, todas as operações concernentes á arrecadação e emprego dos rendimentos do Estado. E na terceira, isto é, na judicial, encerra os factos, que fixam, por sentenças proferidas pelo tribunal de contas, a responsabilidade individual de todos os gerentes dos dinheiros publicos, e que fiscalisam, por meio de declarações authenticas do mesmo tribunal, toda a receita e despesa effectuada (a).

Esta nomenclatura do regulamento é muito apropriada, por isso que em finanças tudo se refere a meios pecunia-rios, a sommas, e se resolve em contabilidade. Em seguida tractamos dos principios que devem reger estes factos.

(a) Artigo 1.º A contabilidade publica é dividida em legislativa, administrativa e judiciaria.

Art. 2.º A parte legislativa do serviço de contabilidade publica comprehende as leis da votação dos impostos e outros recursos ordinarios e extraordinarios, e da auctorisação das despesas publicas, o exame e fiscalisação completa da execução que tiveram, concluindo pela lei do encerramento definitivo das contas dos exercicios; a contabilidade administrativa estabelece, regula e legalisa, por meio de escripturações officiaes, todos os factos concernentes á arrecadação e applicação dos rendimentos e demais recursos do Estado; e a judiciaria fixa, por sentenças proferidas pelo tribunal de contas, a responsabilidade individual de todos os gerentes dos dinheiros publicos, e fiscalisa por meio de declarações authenticas do mesmo tribunal toda a receita e despesa effectuadas.

---

## SERVIÇOS

---

### IV

#### **Divisão dos poderes publicos. De que poder fazem parte os serviços de finanças**

106. Como já dissemos mais de uma vez, fórma-se o Estado para garantir ao homem os productos do seu trabalho, a propriedade (a): esta sem aquella instituição estaria muitas vezes ao arbitrio da força, e assim ninguem, a não existir o Estado, se entregaria ao trabalho com segurança, nem poderia dispor dos productos da sua actividade. Quando mesmo um, ou mais individuos, podessem por algum tempo contar com a sua propriedade, a sua familia corria grave risco de a perder; e porque o homem é a familia, visto que não pode viver fóra d'ella, forçoso é que essa garantia abranja a familia.

Admittida a propriedade, é necessario regular a sua transmissão, e o modo formal de a transmittir: d'aqui provém as leis que regulam a successão e os contractos. Tanto o principio geral do livre uso da propriedade, como as leis de transmissão e de contractos, estão dependentes

(a) As demais attribuições existentes filiam-se na garantia da propriedade, ou não são essenciaes do Estado.

de outras que estabeleçam quaes os factos prohibidos e a penalidade contra os infractores das leis prohibitivas; e por isso ha outras leis complementares das primeiras. A lei é regra generica, manifestação da vontade geral, e que não pode ter referencia a pessoas determinadas; pelo contrario, a sua applicação é toda pessoal, toda determinada por hypotheses.

D'estes principios deduzem-se naturalmente dois poderes: o legislativo, que representa a soberania, e cujos actos, exprimindo a vontade geral, são leis; e o judicial, que applica a lei aos casos particulares, julgando-os. O poder legislativo não pode estar permanentemente em acção, o que até seria desnecessario; mas o poder judicial tem uma acção contínua, porque sem interrupção **apparecem na sociedade duvidas, questões e transgressões, que é forçoso decidir e julgar.**

O poder soberano, por isso que não está sempre em acção, precisa de ser convocado por quem lhe dê vida, reunindo as assembléas populares: e o poder judicial, como os seus actos podem ser menospresados, precisa de quem os faça respeitar e cumprir, empregando a força, se tanto for necessario; e d'aqui provém a necessidade de um terceiro poder, que denominamos executivo, o qual forma a administração publica: esta dá vida á sociedade convocando as assembléas populares, subministrando os meios para a sustentação de todos os poderes, e fornecendo a força publica para fazer triumphar o direito.

107. A divisão dos poderes pode fundamentar-se na natureza individual e social. O homem é dominado pela propria indole: esta e a liberdade psychologica são as causas primarias dos abusos contra a propriedade e liberdade juridica dos outros (a). As paixões, a ignorancia e a miseria influem poderosamente na practica d'esses abusos, porém não são a causa unica d'elles. Para se prevenir contra as

(a) Cod. pen. art. 1; Carta Const. art. 145, § 1.

violações do direito, o homem creou a instituição a que se chama Estado: os individuos que nella entram conservam a sua indole, e participam da natureza especial que dimana d'essa instituição — *poder, auctoridade e força*. — D'este modo não estão isentos de tentar contra a liberdade juridica dos outros; antes, pelo contrario, ficam mais dispostos, pelos novos elementos que adquiriram, a transpor, se lhes aprouver, os limites da lei que executam, imprimindo assim o defeito da propria indole na instituição que representam.

D'aqui vem a necessidade para o individuo de, na confecção da constituição e organização do Estado, procurar garantir-se contra os abusos do proprio governo que quer instituir. Para isso confere a cada um dos individuos que entram na instituição a menor parte d'ella que é compativel com a distribuição dos poderes. D'este modo, áquelle a quem confere a faculdade de fazer a lei, nega as attribuições para a executar, e vice-versa: áquelle, a quem confere a applicação da lei nos casos particulares, nega tambem a faculdade de a applicar aos casos geraes.

São tres, por tanto, os poderes publicos — legislativo, judicial e executivo. A nossa Carta, admittindo a theoria de Montesquieu, liv. 11, cap. 6, estabelece no art. 10 doutrina conforme á que deixamos exposta, dizendo: «a divisão dos poderes politicos é o principio conservador dos direitos do cidadão, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias que a constituição offerece.» Nas leis regulamentares, especialmente nas de processo e penas, estão consignadas as garantias em particular.

108. O organismo social comprehende diversas instituições, a saber: — a que dá vida á sociedade, convocando as assembléas populares para a formação do poder legislativo; — este mesmo poder, que representa a soberania, confeccionando as leis e fiscalizando a sua execução; — o poder judicial, que applica a lei aos casos occorrentes particulares; — a que cria, organisa e dirige a força publica;

— a que preside aos trabalhos publicos, e os regula e faz realisar; — e finalmente a que estabelece, centralisa e distribue os meios de que todas estas instituições se sustentam: exceptuando os poderes legislativo e judicial, todas as outras instituições formam o poder executivo, a administração geral, e por tanto os serviços de finanças — são um dos ramos da administração publica (41).

Em todos os Estados ha na actualidade outras instituições: só mencionámos as que se consideram essenciaes. Quanto mais a acção do poder se restringir devidamente, tanto mais se ampliará a iniciativa individual, e menos imperfeita será a instituição politica.

## V

### **A especialidade e multiplicidade dos serviços de finanças reclamam um organismo privativo**

109. Os serviços de finanças são especiaes, e divergem dos outros serviços publicos, porque o seu objecto consiste nos meios pecuniarios, de que se alimentam todas as instituições sociaes, na parte em que são estipendiadas pelo thesouro publico (96). As finanças não se limitam a centralisar os rendimentos publicos, a receber e a pagar; a sciencia propõe-se tambem descobrir quaes as melhores fontes de receita, e a facilitar o seu incremento. Ella vai mais longe: indaga as razões e as circumstancias das cousas, e tracta de simplificar e de combinar os differentes processos dos variados serviços do seu dominio para promover o seu aperfeiçoamento.

Uma outra especialidade consiste em não se poderem adiar estes serviços: a certeza dos meios e effectividade dos pagamentos não podem preterir-se ou soffrer quebra, sem grave transtorno da ordem publica. Os pagamentos

do Estado fazem-se todos os dias, e por isso a cobrança dos rendimentos não pode cessar; d'onde provém que para os serviços de fazenda não ha treguas. É pois necessario um organismo especial para elles.

**110.** A divisão dos poderes e as diversas ordens de serviços do Estado não têm só por fundamento garantir as liberdades publicas e os direitos individuaes: são tambem causa da promptidão e aperfeiçoamento d'esses serviços. Os principios e consequencias da divisão do trabalho, quando conformes á natureza das cousas, são applicaveis á organização dos serviços publicos. Deve porém evitar-se que essa divisão transponha os justos limites, e que estabeleça um pessoal excessivo, um *secretarismo*, que, longe de facilitar, complique o serviço e o torne dispendioso em vez de economico. É, infelizmente, o que tem acontecido entre nós; e é para sentir que isto se fizesse sob pretexto de regularidade e economia.

Diversos decretos e leis têm mandado sobr'estar no provimento de qualquer logar vago nas secretarias de estado, nas direcções geraes do thesouro, e mais repartições, em quanto não se concluisssem as projectadas reformas: — signal evidente de um pessoal superabundante (a). Os

(a) Lei de 26 de agosto de 1848, art. 56; lei de 9 de setembro de 1868; decreto de 4 de junho de 1870 e outros. O relatório do decreto de 30 de dezembro de 1869 contem o seguinte periodo: «Os 254 empregados de todas as categorias, que em 1860 prefaziam o quadro da secretaria de estado dos negocios de fazenda, e das direcções geraes do thesouro publico, já estão reduzidos ao numero de 185, em virtude da reforma decretada em abril, e com as alterações que submetto á approvação de Vossa Magestade não excederão a 159. A despesa diminuiu egualmente de 103:224\$000 réis, que era em 1860, a 85:824\$000 réis, que é no anno actual, e pelo quadro proposto ficará reduzida a 71:524\$000 réis.» No relatório do decreto de 20 de junho de 1834 diz-se que — o erario regio, conselho da fazenda, e mais repartições analogas tinham 417 empregados, que custavam 165:771\$280 réis: este decreto refundiu as ditas repartições no tribunal do thesouro

serviços de fazenda ha muito que formam entre nós um organismo especial, e particularmente depois das duas leis de 22 de dezembro de 1761, relativas á jurisdicção e thesouro da fazenda publica. A nossa Carta, no tit. 7.º do cap. 3, tracta da fazenda publica, e nos outros capitulos contém disposições que melhor estariam reunidas no referido capitulo 3.º

## VI

### **Necessidade da relação dos serviços de finanças com outros serviços publicos**

111. Posto que os poderes publicos sejam distinctos, e diversos os serviços do Estado, é certo que todos têm entre si estreita relação, e por isso devem ser harmonicos. O organismo social constitue um só governo; e por tanto os differentes ramos de que se compõe devem formar um todo uniforme. Separar o que é proprio de cada poder, e privativo de cada provincia da administração publica, relacionar as suas attribuições, de forma que entre ellas haja harmonia e não opposição, é o grande problema da politica.

112. A diversidade dos rendimentos do Estado dá logar a que nas differentes repartições administrativas se recebam alguns d'esses rendimentos; e como hão de ser centralisados, dando entrada no thesouro publico, o que é proprio dos serviços de finanças, estes precisam de corresponder-se com os outros ramos da administração. Finalmente esta relação é tambem exigida pelo facto de serem os pagamentos feitos por pagadores privativos de

publico, com 120 empregados, custando 95:288\$000 réis. Não obstante estabelecer ordenados de 2:600\$000 réis, os reformados queriam obter uma economia de 70:483\$280 réis.

cada ministerio. Effectua-se esta relação por meio da contabilidade. Deve porem restringir-se quanto seja possível, a fim de que os serviços de finanças não estejam dependentes de diversas repartições.

**113.** No estabelecimento e recepção dos impostos deve evitar-se que estes serviços estejam commettidos a funcionarios de character politico; pois que a sua intervenção em taes negocios é perniciosa. Se para julgar as questões relativas á propriedade são necessarios juizes independentes, extranhos á politica, tambem, para se estabelecerem as contribuições e fazer a sua cobrança, verdadeira deliberação sobre a propriedade, é de summa conveniencia que em taes operações não intervenham agentes de character politico.

Todo o defeito das matrizes prediaes, em que falta a descripção de muitos predios, e em que o rendimento dos descriptos está longe da verdade, provém de terem sido copiadas dos lançamentos feitos por agentes da politica e com fins politicos. A criação dos administradores de concelho, nos termos do art. 241 do Cod. Admin. (a), foi um passo muito errado. O decreto de 10 de novembro de 1849 começou a reforma neste ponto com a criação dos escrivães de fazenda, independentes dos administradores, e conferindo aos delegados do thesouro as attribuições, que anteriormente pertenciam aos governadores civis nos negocios da fazenda. A proposta n.º 4, juncta ao relatorio do ministro da fazenda de 23 de maio de 1868, procurava estabelecer a separação completa entre a fazenda e a administração, creando, no art. 22, em cada comarca uma repartição de fazenda, dirigida por um subdelegado do thesouro, com as attribuições pertencentes aos escrivães de fazenda, e permittindo agentes fiscaes nos concelhos não cabeças de comarca (b).

(a) Proprietarios domiciliados no concelho.

(b) O decreto de 14 de abril de 1869 adoptou estas medidas; e o decreto de 30 de dezembro do mesmo anno revogou-as.

## VII

**Natureza dos officios de fazenda**

114. Os serviços de finanças, fazendo parte do poder executivo, têm por objecto a execução das leis; e porque formam uma das provincias da administração publica, devem ser presididos por um funcionario, ministro de estado, agente immediato do chefe de todo o poder executivo (106).

Para se obter a melhor execução da lei, é necessario que os executores d'ella sejam responsaveis pelos seus actos: as garantias da sociedade e do individuo dependem mais da fiel execução da lei, do que da sua bondade absoluta. A boa execução da lei depende egualmente da competencia, saber, zêlo e honradez dos seus executores; e para que estes requisitos sejam uma realidade é indispensavel que o ministro possa livremente escolher os subalternos, e demittil-os sem previo julgamento; para que o chefe de cada ramo da administração seja responsavel é necessario que elle possa tornar effectiva a responsabilidade dos seus subordinados. D'aqui provém que á administração se assignam as seguintes características — *unidade, dependencia, responsabilidade e residencia* — as quaes todas formam a natureza dos officios de fazenda, natureza que consiste em serem esses officios de nomeação e não electivos; pessoas e não hereditarios; de delegação e não propriedade de alguém; serventias pessoas e não de substituição; e emfim de responsabilidade, e por tanto sujeitos a demissão.

115. É difficil designar previamente todos os requisitos que se devem exigir no funcionalismo, e estabelecer regras para o provimento dos empregos publicos. A nossa Carta estabeleceu regras, que estão em harmonia com

os principios expostos: reconhece a unidade na administração. declarando, no art. 75, que «o rei é o chefe do poder executivo, e o exercita pelos seus ministros de estado,» um dos quaes, segundo o art. 138, é o da fazenda, do qual parte a unidade nos serviços de finanças:— estabelece o principio da nomeação, concedendo no § 4 do mesmo artigo 75 a faculdade de «prover os empregos civis e politicos:» — exige a competencia, dizendo no § 13 do art. 145 que «todo o cidadão pode ser admittido aos cargos publicos civis, politicos ou militares, sem outra differença que não seja a dos seus talentos e virtudes:» — finalmente, consigna o principio da responsabilidade no § 27 do mesmo art. 145; e d'este modo: «os empregados publicos são strictamente responsaveis pelos abusos e omissões que praticarem no exercicio de suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subordinados.» Esta responsabilidade para com o poder judicial depende de uma sentença, nos termos do art. 122 da Carta; o que deixa ver que os empregados administrativos podem ser demittidos sem previo julgamento, e é esta a practica que a lei de 1 de julho de 1867 reconheceu.

116. No antigo regimen, posto que a lei, Ord. liv. 2.º, tit. 26, consignasse entre os direitos reaes a faculdade de nomear para os officios publicos, estes por uso e costume foram considerados propriedade dos nomeados, de forma que eram transmissiveis a seus successores: tambem houve a practica de os vender. Os logares publicos faziam parte do patrimonio da corôa, e o rei servia-se d'elles para occorrer ás urgencias do thesouro. O direito consuetudinario de serem os logares propriedade dos nomeados é mencionado pelos nossos praxistas d'esta forma: «He estylo antiquissimo neste reino darem-se os officios aos filhos dos proprietarios: Valasc. Cons. 119, n. 12; e tanto que podem demandar aos novamente providos, e constando ao depois haver filhos, se julga por ob repticia a mer-

cê: assim se julgou no anno de 1675 no juizo da fazenda (a).»

117. O ministro de D. José não se conformou com tal practica; e por isso, tractando da natureza dos officios da fazenda, a extinguiu: na lei do thesouro, tit. 9, § 1, prohibe que os officios do thesouro possam ser considerados sujeitos ao *direito que chamam consuetudinario*, e ordena que todos tenham a natureza de *meras serventias triennaes, amoviveis*. Na lei de jurisdicção, tit. 4, § 1, repete a mesma doutrina, e outra que ainda hoje merece especial consideração: «Sendo indispensavel obviar ao abuso, que com geral escandalo e grave prejuizo da arrecadação da minha real fazenda, e da expedição e direito das partes, se introduziu nestes ultimos tempos; procurando-se os officios não para cada um se occupar do meu serviço, e no publico do bem commum dos meus vassallos, mas sim para nelles se constituirem patrimonios dos que os accumularam, ou para inteiramente abandonarem as obrigações d'elles, ou para entregarem o desempenho d'ellas a pessoas abjectas e improprias: Ordeno primeiramente que todos os officios da minha real fazenda, que eu for servido prover d'aqui em deante, tenham a natureza de *meras serventias*, as quaes, não obstante sejam *vitalicias*, ou *triennaes*, ficarão sempre *amoviveis* a meu real arbitrio: Em segundo logar que assim se observe em todas as propriedades de officios d'esta qualidade, que succeder vagem, os quaes sendo por mim providos, será sempre visto serem os provimentos d'elles na forma acima declarada, e sem que nelles possa ter logar o direito communmente chamado *consuetudinario*: Em terceiro logar, que nenhum official de carta possa accumular em si dois officios da minha real fazenda, nem dois ordenados nas

(a) *Rep. á Ord. v. offic. de j. e f. nota*; Sr. Rebello da Silva, *Hist. t. 3.º*, p. 410. A lei de 23 de novembro de 1770, § 5, declarou que o dominio dos officios publicos ainda depois de providos fica no principe.

folhas d'ella, declarando-os como os declaro por incompativeis e prejudiciaes á minha paternal clemencia com que procuro que os effeitos da minha real benignidade cheguem ao maior numero de necessitados benemeritos, que couber no possivel: Em quarto e ultimo logar, que os sobredictos officiaes mandem fazer as suas pessoaes obrigações por substitutos, que por mim não forem approvados: E tudo debaixo da pena de perdimento dos officios, e de inhabilidade para entrar em outros.»

118. Por effeito do novo systema de governo representativo, em que toda a auctoridade dimana da soberania nacional, por delegação, os officios deixaram de ser propriedade de alguém: a Constituição de 1822, art. 13, expressamente declarou: «que os officios publicos não são propriedade de pessoa alguma;» e o decreto n.º 22 repetiu esta disposição, em quanto aos officios de fazenda, no art. 2 do tit. 1; — e no art. 1 do mesmo titulo respeitou a propriedade d'elles adquirida por titulo oneroso: «Os proprietarios actuaes, que obtiveram a propriedade a titulo oneroso, serão indemnizados pelo governo completamente.»

## VIII

### Modo de prover os officios de fazenda

119. O primeiro cargo ou officio a exercer nos serviços de fazenda é o de chefe superior de toda a administração financeira — o de ministro de estado. O ministro de estado dos negocios da fazenda, com quanto não tenha a seu cargo a politica, não pode deixar de ser homem politico, visto que faz parte do ministerio e que com elle é solidario nos negocios importantes da administração: reconhecidos em qualquer individuo os dotes de um bom financeiro, é preciso ainda que a opinião publica o aponte como homem politico competente para entrar no novo

ministerio, e assim a nomeação do ministro da fazenda não pode estar sujeita a prescripções. Merecimentos relevantes, energia e a boa opinião publica e parlamentar são as indicações, pelas quaes o chefe do Estado se deve guiar na nomeação de qualquer dos seus ministros.

A nossa Carta, no art. 74 § 5, confere ao rei, exercendo o poder moderador, a faculdade de nomear e demittir livremente os seus ministros. Em quanto ás pessoas que podem ser nomeadas, nem a Carta nem lei alguma especial estabelece condições, e sómente o art. 106 da Carta exceptua os estrangeiros, posto que naturalisados.

**120.** O modo de prover todos os outros officios, por isso que não são logares politicos, e que para elles devem ser chamados os mais dignos em talento e virtudes, é, *em regra*, o systema de concurso; pois que dá logar á livre escolha, facultando que cada pretendente offereça os seus titulos e provas. Da nossa Carta, art. 145 § 13; deduz-se que deve ser esta a regra a seguir no provimento dos logares publicos; pois que o concurso é o meio mais facil de se conhecer a differença entre os talentos e virtudes. Esta regra não é isenta de defeitos: ha *razões* e circumstancias que a podem modificar.

**121.** Em qualquer ramo da administração publica correm tres factos inherentes á acção necessaria para executar a lei, a saber: — *deliberação e direcção — expediente — e effectiva execução*. Qualquer lei de administração depende, em regra, de um regulamento que a desenvolva e ao mesmo tempo, formule o processo para a levar á practica. A propria lei e seu regulamento suscitam duvidas na sua applicação: tanto a confecção do regulamento, como a decisão das duvidas são actos proprios do poder executivo, e devem estar a cargo de um só individuo.

O modo de executar o regulamento e as decisões tomadas precisa de ter uma mesma direcção: para que tudo isto se faça devidamente, com rapidez e uniformidade

deve estar a cargo de um funcionario superior, secretario ou director, immediato ao ministro.

Formulado o processo da execucao da lei, e tomadas as deliberações, segue-se o expediente, isto é, a escripturação de todos os actos proprios do serviço; trabalho de menor importancia, e cuja execucao está a cargo da parte sedentaria do funcionalismo.

Finalmente, seguem-se os serviços, que dão effectiva execucao á lei, exercitando o processo do regulamento, e cumprindo as ordens superiores e deliberações tomadas sobre quaesquer duvidas. O pessoal encarregado da effectiva execucao da lei forma a parte activa da administração: os principaes dotes d'estes funcionarios são energia, vontade firme e probidade.

122. Para serem providos os logares dos funcionarios, immediatos ao ministro, isto é, de directores e de secretarios geraes, tem-se entendido que se deve prescindir de concurso. Allega-se: — que um ministro pode ser um bom politico, um homem de merecimento transcendente, um perfeito estadista, sem ter comtudo os conhecimentos especiaes dos serviços e negocios a seu cargo, e que assim deve haver nas repartições empregados superiores de merecimento relevante com esses conhecimentos para o auxiliar e aconselhar: — que individuos de tanta competencia melhor se dão a conhecer pelos seus escriptos, pelos serviços e actos da vida publica, do que por um concurso. Por estas razões entendem que se consegue melhor o fim da lei quando taes logares forem de livre nomeação do ministro.

Este systema de livre nomeação, posto que baseado em argumentos attendiveis, offerece graves inconvenientes. Faz perder o gosto pelo serviço aos empregados do quadro, os quaes, vendo-se privados frequentemente de accesso na sua carreira, não deixam de alimentar uma certa má vontade, cujos resultados ostensivos são o entorpecimento do serviço e a falta de zélo: — dá occasião a

que a política influa em taes nomeações, e que por isso appareçam especuladores que se sujeitem a representar papeis menos dignos com a mira em serem nomeados, e cujos vôos provocam novos aventureiros, grande calamidade publica. E se a nomeação é menos feliz, como já tem acontecido entre nós, e recahe em pessoa pouco competente, os indicados inconvenientes sobem de ponto. Por estas razões, e por entendermos que os innovadores sem practica são muito prejudiciaes ao serviço, preferimos o concurso livre para a nomeação dos directores geraes, admittindo os funcionarios do quadro, e todos os mais individuos, que queiram concorrer (a): para ser nomeado o secretario geral pode admittir-se a livre nomeação, visto que deve ser de inteira confiança do ministro.

**123.** Para os logares de expediente, classificados em duas ou tres ordens, admitte-se o concurso livre e o concurso restricto: aquelle para os logares de primeira intrancia, exigindo-se certos requisitos, de idade, moralidade, saude e habilitação litteraria; e este, limitado aos individuos do quadro, para todos os mais logares. Esta limitação funda-se em que, vendo o empregado que tem accesso, procura aperfeiçoar-se e tornar-se digno de melhorar de posição: é um incentivo que desperta o zêlo dos funcionarios. Como não devem ser admittidos nos logares de primeira intrancia, senão pessoas habilitadas, admittimos este systema.

**124.** O decreto n.º 22, de 16 de maio de 1832, art. 5 do tit. 4, estabeleceu o systema de concurso para os logares de primeira intrancia; e para os immediatos e superiores admittiu o accesso, art. 3 do tit. 1: parece po-

(a) Para se evitarem os inconvenientes que resultam de serem os directores nomeados pelos ministros, adoptou-se o serem nomeados pelo ministerio; d'esta fórma pretende-se obstar aos abusos. Decr. de 30 de dez. de 1869, art. 12 e de 14 de abril de 1869, art. 3.º (126).

rem que estas prescripções não foram respeitadas, por isso que o decreto de 10 de novembro de 1849, art. 56, estabeleceu que «d'ora em diante as vagaturas nos logares, que formam a ultima categoria dos quadros das repartições superiores do ministerio da fazenda, só poderão ser providos em concurso publico.» É que os governos viram-se a braços com os homens que se diziam victimas da liberdade, e com os quaes se encheram as secretarias de pessoas menos competentes. Actualmente está em vigor o concurso (126).

**125.** Os funcionarios, encarregados da execução da lei, que formam a parte activa da administração, devem ser nomeados livremente, e exercer commissões temporarias.

Se presidem a serviços de secretaria, ou de repartições, precisam de ter uma vontade energica, que imprima acção nos subalternos, e se faça obedecer de prompto em tudo que fôr legal e da sua competencia; e como é facil perder tal qualidade, é necessario que, faltando ella, o funcionario perca o logar ou seja transferido.

Se estão em contacto com o publico, alem da razão que deixamos apontada, podem tornar-se parciaes, indolentes, ou suscitar odios contra si ou pelo menos inimizadas, que muito convem evitar; e por isso, em taes casos, devem ser tambem demittidos ou transferidos.

Para que estes empregados sirvam com independencia e estejam livres de qualquer pressão, exercida pelas influencias da localidade, convem que sejam tirados dos quadros dos serviços da fazenda; pois têm a certeza de que, perdendo a commissão, voltam para os seus logares; de contrario os individuos competentes, estranhos aos quadros, não se sujeitam facilmente a servir empregos sem carecter de estabilidade.

Não fallamos das hypotheses ou factos, que provocam a demissão dos funcionarios, porque só nos referimos ás circumstancias que devem ser tomadas em considera-

ção para regular o modo de prover os officios. O systema que deixamos indicado é seguido entre nós nas nomeações dos delegados do thesouro e directores das alfandegas, e o não se adoptar para com os escrivães de fazenda tem tido pessimos effeitos.

**126.** A organização do ministerio da fazenda foi ultimamente regulada pelo decreto de 30 de dezembro de 1869: este decreto extinguiu a secretaria de estado dos negocios da fazenda: as cinco direcções geraes do thesouro ficaram constituindo as direcções geraes do ministerio dos negocios da fazenda, que ficou dividido em cinco direcções geraes e uma repartição do gabinete do ministro: tambem creou um secretario geral do ministerio da fazenda: emquanto aos districtos conservou as repartições existentes (a).

O provimento dos logares das repartições superiores é feito por esta forma: — os directores geraes são nomeados *livremente pelo governo*, devendo recaír a escolha em pessoas de reconhecida competencia nos assumptos das direcções, as quaes formam quadros especiaes (b) — os chefes de repartição, os primeiros e segundos officiaes das direcções são nomeados por promoções feitas *alternadamente*, uma por antiguidade na classe immediatamente inferior áquella onde se der a vacatura, e outra por concurso: no primeiro caso a nomeação será *restricta* aos empregados do respectivo quadro, e no segundo caso poderão tambem concorrer os empregados das outras direcções e delegados do thesouro (c) — os amanuenses de primeira classe são nomeados por *antiguidade* de entre os da segunda, e estes são nomeados *livremente* por meio de concurso entre individuos, que satisfizerem ás seguintes

(a) Art. 1, 2, 6 e 18.

(b) Lei de 1 de julho de 1867, art. 2 e 3; decreto de 14 de abril de 1869, art. 3; e decreto de 30 de dezembro de 1869, art. 10 e 12.

(c) Dec. de 30 de dezembro de 1869, art. 10 e 11.

condições: — dezoito annos de idade; — bom comportamento moral e civil; — exame de instrucção primaria; — escrever bem e correctamente; — principios geraes de arithmetica elementar; — conhecer sufficientemente a lingua franceza ou ingleza: serão preferidos os que, alem d'estas habilitações tiverem algum curso de instrucção secundaria, ou superior, e tambem os aspirantes de primeira e segunda classe das repartições de fazenda dos districtos e os escripturarios das repartições de fazenda dos concelhos, e entre todos os que foram empregados addidos (a).

O secretario geral do ministerio da fazenda é *escolhido* pelo ministro entre os directores geraes e o chefe da repartição do gabinete do ministro (b) — o chefe do gabinete é *escolhido* pelo ministro dentro do quadro dos empregados do ministerio da fazenda: a repartição do gabinete é composta dos empregados das direcções geraes, que o ministro nomear (c).

A organisação das repartições de fazenda dos districtos é regulada pelos decretos de 10 de novembro de 1849, 3 de novembro de 1860, e 30 de dezembro de 1869.

As nomeações para estas repartições são feitas por esta forma: os seus quadros são especiaes, e compõem-se do delegado do thesouro, chefe da repartição, — um ou dois officiaes, — e aspirantes de primeira e segunda classe (d); — os delegados exercem commissões temporarias e são nomeados pelo ministro de entre os primeiros e segundos officiaes da direcção geral das contribuições directas;

(a) Dec. de 3 de nov. de 1860, art. 16 e 17; lei de 1 de julho de 1867, art. 8; dec. de 14 de abril de 1869, art. 6.

(b) Dec. de 30 de dez. de 1869, art. 6. Este funcionario faz as vezes do sub-secretario de estado, a que se refere o dec. de 22 de novembro de 1836; é pessoa politica, que deve cessar logo que o ministro seja substituido (122).

(c) Idem, art. 5 e 9.

(d) Dec. de 10 de nov. de 1849, art. 20 e 21; lei de 1 de julho de 1867, art. 25; dec. de 30 de dez. de 1869, art. 18 e 20.

conservam os seus logares e vencimentos — também podem ser nomeados de entre os officiaes das repartições de fazenda e escripturarios de fazenda dos concelhos de primeira ordem, e neste caso, finda a commissão, são nomeados para empregos identicos (a); — as nomeações dos officiaes e aspirantes de primeira classe são feitas por promoções, alternadamente por antiguidade e concurso, entre os empregados do respectivo quadro (b); — os aspirantes de segunda classe são nomeados pelo ministro precedendo concurso, devendo os concorrentes ter as habilitações exigidas para os amanuenses de segunda classe das direcções geraes — são preferidos em egualdade de circumstancias os escripturarios dos escripturarios de fazenda do respectivo districto (c).

Para o provimento dos logares das alfandegas vigorou o dec. n.º 1 de 7 de dezembro de 1867, o qual seguiu um systema mixto (d); e actualmente vigora o dec. de 23 de dezembro de 1869: os directores das alfandegas de Lisboa e Porto são de *livre* nomeação do governo: os directores das outras alfandegas são nomeados de entre os empregados de qualquer das alfandegas: a entrada para o serviço, tanto interno como externo, das alfandegas do continente, é pelas alfandegas dos districtos fiscaes da raia: a primeira nomeação para o quadro do serviço interno é de aspirante de qualquer das alfandegas de 2.ª classe da raia, preferindo, em egualdade de circumstancias, os empregados do serviço externo: as promoções para os logares superiores a aspirantes são feitas entre os empregados do grupo das alfandegas, em que se dêrem as vacaturas e da classe immediatamente inferior para a superior, sendo alternadamente, uma por antiguidade

(a) Dec. de 3 de nov. de 1860, art. 20, 21 e 22; dec. de 30 de dez. de 1869, art. 19 e 21.

(b) Idem, art. 20.

(c) Lei de 1 de julho de 1867, art. 28; dec. de 3 de nov. de 1860, art. 24.

(d) Art. 29, 30, 35 e 36.

e outra por concurso; a estes concursos são admittidos, não só os empregados da classe immediatamente inferior do grupo das alfandegas em que se dérem vacaturas, mas também os das classes correspondentes de todas as alfandegas (a).

**127.** O systema do noviciado, admittindo nas secretarias individuos a fazer serviço sem vencimento, com o fim de se habilitarem e poderem melhor concorrer aos logares vagos, é de máo effeito. A facilidade na admissão dá logar a que entrem para as secretarias individuos sem aptidão alguma, e que mais tarde, a pretexto de terem prestado serviços, sejam preferidos a outros mais competentes. Foi de certo para evitar este incónveniente que a lei de 26 de agosto de 1848, art. 26, prohibiu taes admissões.

**128.** No provimento dos logares publicos é difficil estabelecer regras seguras; porque todas podem ser, e são, facilmente illudidas. O que muito cumpre é attender á natureza das cousas; fiscalisar o que se passa com os empregados, e prevenir os inconvenientes e abusos que se observam.

Para os logares de fazenda deve merecer attenção o officio, que nelles se exercita: este officio resolve-se em contabilidade, em cifras: todos ou quasi todos os funcionarios de fazenda escrevem verbas e sommas de grande importancia; todos ou quasi todos sabem do ordenado que os demais funcionarios vencem; e por isso, se os seus ordenados forem modicos, ou fizerem differença para menos da maior parte dos outros ordenados, elles a todos os momentos, despertados pela excitação que lhes causam as grandes verbas que escreveram, e pela desigualdade dos ordenados, estão em opposição com as leis e com os homens que sustentam essa desigualdade; e, como não po-

(a) Art. 9, 60, 61, 62 e 63.

dem fugir ou evitar semelhante indisposição, de proposito e mesmo irreflectidamente illudem o serviço, tornam-se menos aptos e até relaxados, o que tudo é muito prejudicial á nação. Parece-nos que isto tem acontecido entre nós com os empregados subalternos da administração da fazenda.

A reforma decretada pela lei de 1 de julho de 1867 desprezou as circumstancias apontadas, e procurou compensar o melhoramento dos ordenados, fazendo uma resenha dos casos de demissão, e d'aquelles em que o empregado podia ser suspenso e reprehendido: inutil remedio. O homem amolda-se, em regra, com a indole do officio que exercita: já D. Fr. Bartholomeu dos Martyres assim o entendia (a).

129. Devemos tambem notar que a demasiada consideração, que a practica tem attribuido aos funcionarios superiores concorre para fazer d'elles figuras de ostentação em vez ds assiduos servidores do estado. A vaidade despertada á sombra da lei produz effeitos perniciosos para a sociedade e para as familias. Quando o homem depõe o seu nome e passa a ser uma *Categoria*, insensivelmente se aprecia em mais do que na realidade vale, e se julga superior áquelles, que não são *titulados*. Nestas circumstancias o funcionario publico, ao passo que julga improprios de si alguns dos serviços a seu cargo, e que se difficulta a ouvir as partes, acha que todo o ordenado é insufficiente para manter a sua *alta dignidade titular*. Não raras vezes, quanto mais a nação lhe paga, tanto mais se julga dispensado de a servir. Cumpre evitar estes inconvenientes: evitem-se as ostentações (b), elevem-se os ordenados dos empregados subalternos, colloquem-se á frente

(a) *Vida* de D. Fr. Bartholomeu dos Martyres, liv. 11, c. 23.

(b) Pelo art. 12 do dec. de 14 de abril de 1869 foi prohibido conceder graduação a empregado algum da dependencia do ministerio da fazenda.

dos serviços empregados de vontade energica e ter-se-ha feito uma boa reforma (96 e 125).

Finalmente a falta de concorrência no serviço official, — o monopolio derivado do orçamento como que instiga á inercia os funcionarios publicos; isto e a falta de amor pela causa publica, dão logar a que muitos considerem os seus officios como *meros beneficios*. Para diminuir estes tristes resultados convém ampliar o systema das nomeações interinas, adoptado para o serviço das alfandegas no decreto n.º 1, de 7 de dezembro de 1864, e procurar o meio de se fazer algum serviço por individuos sem character official, individuos que se dêem por pagos com o que se ajustar, e que não considerem a nação sempre em divida para com elles (a).

## IX

### Quadros especiaes

**130.** Pede a boa ordem e a perfeição dos serviços que elles sejam classificados, e que as promoções dos respectivos funcionarios sejam reguladas por essa classificação: é isto o que se entende por quadros especiaes. Entre nós havia duas repartições superiores da fazenda publica: — a secretaria de estado, que se occupava especialmente da publicação das leis e da nomeação de todo o pessoal da fazenda, e por isso os seus empregados formavam um quadro especial; e o thesouro, onde os trabalhos se acham classificados segundo o seu objecto — contribuições directas — indirectas — rendimentos — thesouraria — e contabilidade. — Para cada um d'estes serviços são necessarios conhecimentos especiaes; pelo

(a) Vide ácerca da organização dos serviços de fazenda a — Analyse da organização e estado actual do serviço do ministerio da fazenda — por Eduardo Tavares — Lisboa, 1863.

menos para os serviços relativos ás contribuições e rendimentos, e ainda para os de thesouraria e contabilidade; é por isso que podem formar-se d'elles quadros especiaes.

A formação dos quadros especiaes foi adoptada pela lei de 1 de julho de 1867 e por esta forma: Art. 2 «Os quadros da secretaria de estado dos negocios da fazenda e das direcções do thesouro publico serão especiaes e nelles serão feitas exclusivamente *as promoções.*» Art. 7: «Em egualdade de circumstancias preferem: 1.<sup>o</sup> para os logares das direcções geraes de contribuições directas, contribuições indirectas e proprios nacionaes, os bachareis formados em direito; 2.<sup>o</sup> para os logares das direcções geraes de contabilidade e thesouraria os candidatos, que tiverem algum curso superior de mathematica ou curso completo da aula de commercio.»

O decreto de 30 de dezembro de 1869 extinguiu a secretaria de estado, e conservou as cinco direcções, das quaes são tirados os empregados do gabinete do ministro.—Os quadros das direcções são especiaes, art. 10 (126). Não ha fundamento solido para fazer de cada direcção um quadro especial, nem talvez para dividir o serviço do ministerio da fazenda em cinco direcções.

## X

### **Fixação do custo das despesas.**

Carta, art. 145 §§ 1 e 21, e art. 15 § 8.

**431.** Só a lei pode fixar o custo das despesas publicas; por isso que, sendo o homem senhor dos productos da sua justa actividade — sua propriedade, só por consentimento seu, manifestado pela lei, poderá admittir despesas, a que tenha de consignar parte d'ella. Deve a lei fixar essas despesas, não só para estabelecer os meios correspondentes, e sem os quaes o Estado não pode subsistir (101), mas tambem para que não sejam feitas despesas inuteis,

ou que não se considerem de necessidade e interesse geral.

A nossa Carta conforma-se com esta doutrina: do § 1 do art. 145, onde se acha consignada a formula que torna positiva a lei natural da liberdade, ordenando que nenhum cidadão possa ser obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma cousa, senão em virtude da lei, deduz-se que só por lei se podem fixar as despesas publicas, visto que essa fixação importa a criação e pagamento de impostos: o mesmo se collige do § 21 do referido artigo, em quanto que por elle é garantida a propriedade, e achase expressamente estabelecido no § 8 do art. 15, onde se declara ser da attribuição das côrtes «fixar as despesas publicas» (a).

432. O facto da fixação das despesas é o fundamento das finanças, por duas razões: primeira, porque importa necessariamente a criação de meios; segunda, porque limita a acção do governo a não dispender os rendimentos publicos senão nas despesas legais, e obriga-o a prestar contas da gerencia e applicação d'esses rendimentos. Este facto é uma das conquistas dos tempos modernos; e tão novo é, que ainda não tem sido devidamente apreciado pelos escriptores e financeiros, nem a sua sancção se acha estabelecida por um modo efficaz. Say (b), ainda que não profunde o assumpto, faz sentir a sua importancia, affir-

(a) O Cod. pen., art. 315, pune o empregado publico, que receber impostos não auctorisados por lei.

Regul. geral de contabilidade, art. 27: Nenhum imposto pode ser estabelecido ou arrecadado sem previa auctorisação do poder legislativo.

§ unico. As auctoridades que ordenarem a percepção de quaesquer contribuições directas ou indirectas, seja de que natureza forem, não auctorisadas por lei, e os empregados, que por acto proprio ou em cumprimento de ordens superiores procederem á cobrança de impostos não auctorisados, estão sujeitos á pena dos concussionarios.

(b) *Curso de economia politica*, parte VIII, cap. 2.

mando que em um orçamento o essencial é a parte das despesas (133).

No antigo regimen as despesas do rei e de sua familia andavam confundidas com as despesas da nação: o rei, por si só, representava a nação e formava o Estado, e por isso os redditos publicos eram gastos e dissipados sem ordem, nem conta (62 e 152). Logo que se estabeleceu a fixação das despesas publicas, viu o poder absoluto desabar o solio, em que assentava. Quando esta disposição não poder ser illudida, perderão os governantes grande parte da sua importancia: não só lhes faltarão os meios para sustentar a numerosa clientela, que os rodeia e apoia, mas até ficarão sujeitos a serem facilmente punidos pelos desvios dos dinheiros publicos: a responsabilidade dos ministros será cousa de temer e não de desprezar: todo o bom systema de finanças depende essencialmente de se tornar effectiva esta responsabilidade.

**433.** Na fixação das despesas comprehendem-se duas operações: a fixação do custo de todas, e a fixação do custo de cada capitulo. A primeira serve para fixar o quantitativo da receita correspondente a toda a despesa, e verifica-se, formulando um resumo do orçamento geral, comprehendendo toda a despesa de cada ministerio em uma só verba: sommadas estas verbas, e tendo precedido a votação das despesas, está fixada toda a despesa do Estado (72). Como as despesas variam com as necessidades, a sua fixação deve fazer-se periodicamente: em regra faz-se uma vez cada anno. É a esta operação que se refere o art. 35 do regulamento geral de contabilidade, declarando que «a despesa geral do Estado é fixada annualmente pelas côrtes.» A segunda operação, a fixação de cada capitulo de despesa, faz-se não só para auctorisar essa mesma despesa, mas tambem para lhe consignar uma verba correspondente, que não possa ser distrahida para despesa diversa (75).

Say entende que esta operação é a mais importante. «Neste objecto, diz elle, tudo o que se pode desejar é que os artigos de despesa sejam bastante especializados, para que o legislador tenha a certeza de que as principaes necessidades do Estado serão satisfeitas, e que o dinheiro do publico não será empregado contra o voto dos seus representantes. Se as pessoas encarregadas de administrar os bens do Estado podérem applicar a uma despesa as verbas destinadas para uma outra, é facil de conhecer que não são as camaras que votam as despesas: votar uma despesa é decidir que a vantagem que o Estado deve tirar d'ella é assás grande para contrabalançar o sacrificio que ella occasiona. Se fôr permittido substituir uma por outra vantagem, a decisão torna-se illusoria. É pondo sob os olhos do legislador as necessidades do Estado, artigo por artigo, que o fazem consentir em sacrificar annualmente uma certa somma, que de forma alguma teria auctorisado se previsse que a applicariam a outro fim. Os máos administradores têm suas razões para quererem a *não especialidade*; ella é synonymo de arbitrio. Com o quadro das necessidades do Estado obtem-se das côrtes um *milhar*, e com a *não especialidade* faz-se o que muito se quer (a).»

434. Entre nós o Regul. geral de contabilidade manda no § unico do art. 22 (72) classificar as despesas de cada ministerio por capitulos, artigos e secções; e no art. 13 (75) determina que as sommas votadas para um capitulo não podem ser transferidas para outro. O Acto addicional, no art. 12, providencia prohibindo as transferencias de verbas, e d'este modo «as sommas votadas para qualquer despesa publica não podem ser applicadas para outros fins senão por uma lei especial, que auctorisae a transferencia.» A especialidade recommendada por Say tem seus limites; pois que, se chegasse ao extremo de se re-

(a) Parte VIII, cap. 2.º

ferir a cada serviço, circumscreveria demasiadamente a acção do governo.

## XI

**Necessidade de attender ás forças tributarias e de não auctorisar despesa sem crear receita** — Leis de 16 de novembro de 1841 e de 16 de maio de 1866

**135.** Como a fixação das despesas importa necessariamente a criação de receita (131), é forçoso attender bem ás fontes d'onde essa receita deve provir: estas fontes são o que chamamos forças tributarias. O fixar despesas e crear receita por meio do orçamento e leis especiaes, que o acompanham (72), é cousa de muita importancia e gravidade, porque para ter execução practica vai contender com o contribuinte.

A discussão annual dos orçamentos não costuma ser meio proficuo para obter a redução de despesas, ou evitar o augmento d'ellas sem crear receita correspondente. Não é no curto prazo de uma sessão legislativa que pode entrar-se com proveito na apreciação de cada serviço publico e de cada instituição, e discutir todos os seus pontos. Na Inglaterra apenas se discutem as despesas extraordinarias; alli a maior parte da despesa não entra em discussão: tem uma receita certa e permanente, e por isso se diz fundada. Se se discutir qualquer reforma, pode esta importar augmento de despesa. Entre nós as côrtes têm auctorisado os governos a fazer as reformas para se conseguir a redução de despesas: em regra, das discussões, por occasião da votação dos orçamentos, resultou augmento de despesas sem criação de nova e sufficiente receita. É pois necessario regular a fixação das despesas, estabelecendo regras que possam dar em resultado o não auctorisar despesa sem ser bem justificada e bem dotada.

136. A primeira regra consiste em — não admittir serviço, instituição ou melhoramento, cujo encargo não seja devida e sufficientemente dotado. Quando cada representante se convencer de que a fixação de qualquer despesa importa um encargo, e que este deve ser devidamente retribuido, e que todo o contribuinte se priva d'uma parte do seu rendimento concorrendo para qualquer despesa, por minima que seja, não terá facilidade em votar despesas. Esta regra é muito vaga, e por isso deve ser seguida de outra: entendemos que se deverá adoptar a seguinte: — Em tempos normaes nenhum representante da nação proproará medida, ou reforma, que importe augmento de despesa, sem que proponha ao mesmo tempo a criação dos meios correspondentes (a). — D'este modo nenhum representante ousará apresentar projecto que não seja de interesse geral; nenhum se arrojará a propor augmento de pessoal para as secretarias, e de ordenados; e, emfim, a apresentar projectos de character pessoal (b). Não se diga que isto irá cortar os vãos aos novos reformadores, pois que não é assim: se merecem na realidade o nome de reformadores, devem ter conhecimentos financeiros, saber quaes são as forças e circumstancias do thesouro publico, e não lhe será penoso acompanhar as suas propostas com a designação dos novos meios que ellas exigem; se, pelo contrario, são reformadores sómente no nome, nada se perde, e antes muito se lucra, evitando as occasiões de ostentarem a sua vaidade com manifesto prejuizo do paiz. Muitos projectos e propostas de mero interesse pessoal, muitas pensões deixariam de ter sido votadas nas nossas côrtes, se estas regras estivessem consignadas na Carta e fossem seguidas e respeitadas.

(a) Esta regra foi ultimamente consignada no Regul. geral de contabilidade, art. 55.

(b) Se este preceito estivesse em practica em 1866, não se teriam auctorisado, por lei de 16 de julho, 402 pensões, visto que havia um grande *deficit* — 6:500 contos (139).

137. A segunda regra pode ser dispensada para com os ministros, entendendo-se porém que o ministerio deve ser solidario em todas as medidas que exigirem a criação de novos meios. D'este modo qualquer ministro, não sendo o da fazenda, que tiver reformas a propôr nas predictas circumstancias, terá de consultar aquelle ministro para saber se pode contar com os novos meios. Ainda neste caso não deve a nova medida ser sancionada, sem que o seja egualmente a de fazenda, que crear a nova receita. É verdade que d'isto resulta dar-se grande importancia ao ministro da fazenda; mas é exactamente o que muito e muito convem, para que a fazenda publica seja sempre tida na consideração que merece. D'este modo as forças tributarias estarão sempre patentes a todos, e aquelle ministro será um verdadeiro ecónomo, um fiel thesoureiro da fazenda publica; a sua responsabilidade não se acobertará atrás dos representantes da nação, tornar-se-ha effectiva, e o credito terá nella uma garantia efficaz. O systema contrario, admittindo novos encargos sem crear receita, tem prejudicado as nossas finanças e tornado o credito publico uma perfeita loteria.

138. Os nossos financeiros e as nossas leis têm por diferentes vezes reconhecido esta doutrina; mas, infelizmente, as suas idéas e os preceitos da lei foram despresados.

O maior dos reformadores da nossa epocha, Mousinho da Silveira, no decreto n.º 22, tit. 3.º, art. 2, consignou que «nenhuma outra divida publica poderá ser contractada sem que se estabeleça um fundo adicional, antes do contracto, para pagamento dos juros e amortisação»: a lei de 16 de novembro de 1841, auctorisando o governo a obter meios para supprir o *deficit*, ordenou no art. 3 que, na occasião de dar conta ás côrtes do uso que havia feito da auctorisação, «propozesse os meios de receita necessarios para satisfação d'este encargo e de qualquer *deficit* que ainda possa existir.»

No relatório apresentado ás côrtes, em 31 de julho de 1840, pelo ministro Florido Rodrigues Pereira Ferraz, occupou-se este financeiro do objecto, e d'este modo: «Os empréstimos, porem, senhores, bem o sabeis, são sempre ruinosos para qualquer nação que os contrahe, quando têm por fim occorrer a um alcance ou a uma despesa *permanente*, por isso que elles não podem ser considerados como systema de viver em finanças, mas tão sómente como um meio preferivel a outro qualquer, quando se tracta de satisfazer a uma despesa *extraordinaria*, que não tenha que repetir-se. Nas circumstancias em que nos achamos é indispensavel abandonar a idéa de contrahir empréstimos, que só serviriam de augmentar as nossas difficuldades: convém antes recorrer a uma nova receita permanente, deixando á acção infallivel do tempo a redução dos encargos, que a necessidade nos obriga por em quanto a supportar.»

139. A doutrina, que deixamos exposta, não foi seguida: em todas as leis de meios o governo foi auctorizado não só a representar os rendimentos, e por tanto a contrahir empréstimos, mas tambem a abrir creditos supplementares para alguns capitulos de despesa.

Mais tarde, quando a gravidade do mal ameaçava crise invencivel, foi publicada, como remedio heroico, a lei de 16 de maio de 1866, com as seguintes providencias: «Art. 1. São derogadas e ficam de nenhum effeito as auctorisações concedidas ao governo pelas leis vigentes, para mandar proceder á creação de novos titulos de divida fundada interna ou externa, *qualquer que seja o fim a que se destinem*. Art. 2. Quando as circumstancias exigirem a emissão de novos titulos de divida, as propostas de lei em que se propozer a sua creação *indicarão* a receita nova equivalente ao encargo e dotação dos mesmos titulos.»

Esta medida, tão altamente apregoada, teve de ceder á força das circumstancias provenientes da quebra da companhia emprezaria do caminho de ferro do Sueste; da

qual o governo esperava receber 2:978 contos; e por isso, logo passado um mez, em 16 de junho, se publicou outra lei suspendendo a anterior até 30 de junho de 1867: por essa lei foi o governo auctorizado a contrahir um empréstimo de 6:500 contos e a emittir os titulos de divida fundada necessarios, não só para esse empréstimo, mas tambem para reforçar os penhores da divida fluctuante, ou para prestar penhor á que o não tivesse; isto tudo sem crear nova receita.

140. O Sr. Fontes Pereira de Mello, auctor do projecto de lei de 16 de maio, faz d'este modo o elogio da medida no seu relatorio de 15 de janeiro de 1866: «Pareceu ao governo, e parece ainda, que este principio salutar, introduzido na legislação do paiz, fará melhorar notavelmente o credito, pela garantia que lhe dá. Em circumstancia nenhuma, creio eu, seria justificavel, como systema, crear divida fundada e dotal-a com os recursos que hão de provir da emissão de novos titulos. *E nem é outra cousa o que temos feito até agora, como expediente dictado pela força dos acontecimentos, nem é conveniente continuar por esse caminho, que, pela mesma facilidade que dá aos poderes publicos de resolver as difficuldades da occasião, encerra, a meu juizo, um grande perigo, um grande embaraço para a futura organização das nossas finanças.*»

Prohibir-se a emissão de novos titulos sem crear nova receita não foi medida introduzida agora na nossa legislação: já se achava consignada no decreto n.º 22 (138); e o que continuamente se fez em contrario nem sempre foi dictado pela força das circumstancias; foi, em parte, dictado pelos erros e demasias; e é isto o que se deduz da exposição feita pelo mesmo Sr. Fontes no seu relatorio de 15 de janeiro de 1866. Diz ahi o illustre financeiro: «Ou estou completamente enganado, ou é indispensavel pôr cobro, durante algum tempo, custe o que custar, ao *prurido* de melhorar serviços, creando novos encargos;»

e no de 8 de fevereiro de 1867 acrescenta: «Não ter em conta os meios existentes quando se tomam novos encargos, *nem concentrar as despesas nos limites do indispensavel*, é, pelo menos, um erro que pode ser origem de serios desastres.»

141. Para fazermos conhecer por que fórma os nossos financeiros foram adiando a questão da fazenda, auctorisando despesa sem terem receita para ella, e como foram impellidos para o sorvedouro dos empréstimos, cumpre apontar o que se passou relativamente á divida fluctuante.

Como os encargos e despesas do Estado são certos e continuos e é necessario satisfazel-os de prompto (109), e *nem sempre os rendimentos se vão recebendo em ordem com as necessidades dos pagamentos*, a lei de meios auctorisa o governo a representar esses rendimentos, isto é, a pedir por empréstimo sommas correspondentes á receita necessaria e que se espera cobrar: estes empréstimos constituem a divida fluctuante, aquella cujo capital e juros são exigiveis nos prazos contractados. As leis applicam para pagamento d'esta divida as sommas que se arrecadarem; procedentes dos restos por cobrar dos exercicios findos; estes recursos porem têm sido insufficientes, e ha muito que as disposições legaes a este respeito são consideradas completamente illusorias: sempre grande parte da divida fluctuante tem passado para a divida consolidada, isto é, tem sido paga com empréstimos novos.

Para este fim, e tambem para regularisar as finanças, publicou-se a lei de 5 de março de 1858, cujo art. 4 é d'este theor: «é o governo auctorisado a consolidar a *divida contrahida sobre penhor* de inscrições ou *bonds*, comtanto que os encargos d'esta operação não excedam a 7 por cento do nominal da mesma divida, applicando para esse fim os *bonds* e inscrições que lhe serviram de penhor.»

Esta lei providenciou para certa divida que se achava contrahida em 1858 sobre penhores; no emtanto, em 1867,

era considerada como uma medida permanente para a successiva consolidação da divida fluctuante. «Nunca, diz o Sr. Fontes no referido relatorio de 8 de fevereiro, eu entendi que pelas disposições da carta de lei de 16 de junho ficasse suspensa a auctorisação, que confere a lei de 5 de março de 1858, para a *successiva* consolidação da divida fluctuante; assim o declarei explicitamente em ambas as casas do parlamento, e assim o tenho *practicado*.» Posto que a lei de 16 de maio de 1866 derogasse a de 5 de março (129 e 141); embora a de 16 de junho de 1866 fosse restricta á emissão de titulos para os 6:500 contos e para reforçar os penhores, e por tanto nada determinasse com referencia á lei de 5 de março, e antes contivesse a formula geral da revogação de toda a lei em contrario; entendeu-se que esta vigorava e era uma lei de effeito permanente! (a)

142. D'esta má practica, tão arguida pelos seus proprios auctores, seguiu-se: 1.º o desfigurar o estado do thesouro, elevando a receita com o fim de acobertar o *deficit*, pois que a representação de meios suppria qualquer desfalque: foi por isto, de certo, que o governo de 1864 se congratulou com as camaras por apresentar um orçamento em que a receita contrabalançava a despesa ordinaria; 2.º torna-se a divida fluctuante incerta para cada anno economico, e por tanto difficil, se não impossivel, o regular a contabilidade; 3.º fazer o thesouro uma concor-

(a) Na sessão da camara dos deputados de 22 de fevereiro de 1873, sendo accusado o governo de ter feito amortização de divida fluctuante sem lei que a auctorizasse, visto que a de 5 de agosto de 1858 era uma lei especial, o ministro da fazenda defendeu o governo, dizendo — que todos os governos haviam feito amortizações usando da dita lei, que consideravam de execução permanente, e que só o actual governo a havia cumprido, pois que contraíra o emprestimo dentro dos limites por ella estabelecidos — 7 % — e que outros haviam contraído emprestimos a 9, 10 e 11 %, não respeitando a dita lei.

rencia sem limites, e por isso temerosa, no mercado dos capitães, a todas as industrias. Finalmente seguiu-se sujeitar o thesouro ás terriveis contingencias de não ter com que pagar periodicamente, e vezes sem fim, grandes sommas, cujos encargos eram e são insupportaveis: ás vezes de 16 % e mais (a).

(a) Na referida sessão disse o ministro da fazenda que a divida fluctuante nos tem custado no estrangeiro 10, 12, 14, 16, 20 e 22 %.

---

## AUCTORISAÇÃO DE MEIOS

---

### XII

**A fixação das despesas importa auctorisación de meios.** Carta, art. 138; Acto add. art. 12 e 13

**143.** O nexó immediato que existe entre a fixação das despesas e a creação da receita deu logar a que já demonstrassemos que a auctorisación da receita é uma consequencia da fixação do custo das despesas (131 e 135). Por este motivo nenhum orçamento é approvado com *deficit*, ou sem que se auctorisem os meios para o supprir, como determina o Regul. geral de contabilidade no art. 33. A nossa lei fundamental está em harmonia com a doutrina exposta: no art. 138 ordena que o ministro da fazenda «apresentará na camara dos deputados annualmente, logo que as côrtes estiverem reunidas... o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro e da importancia de todas as contribuições e rendas publicas.» O Acto addicional, no art. 13, fixou o praso para a apresentação; incumbiu-a ao governo, e por esta forma: «Nos primeiros quinze dias depois de constituida a camara dos

deputados, o governo lhe apresentará o orçamento da receita e despesa do anno seguinte» (a).

As alterações feitas pelo art. 13 parece offerecerem melhor garantia, não só porque o ministerio fica solidario na apresentação do orçamento; mas também porque não se adiará tão facilmente a sua apresentação. O art. 12 do Acto adicional diz o seguinte: «os impostos são votados annualmente; as leis, que os estabelecem, obrigam sómente por um anno:» egual disposição contém o art. 25 do Regulamento geral de contabilidade (72, nota). Esta disposição alterou o art. 137 da Carta, o qual permittia que as contribuições directas subsistissem até serem derogadas, ou substituidas. As leis que deixamos citadas provam que ao facto da fixação das despesas segue-se immediatamente o da auctorisação dos meios, visto que o orçamento da receita acompanha o orçamento das despesas, e que, sendo este proposto annualmente, também annualmente se votam os impostos e se auctorisa toda a receita.

**144.** A votação do imposto é de incontestavel direito; pois que, sendo elle parte da propriedade do cidadão, não pode ser estabelecido senão por consentimento seu, manifestado pela lei (131).

Montesquieu, fallando dos renditos publicos (b), resume muito bem esta doutrina dizendo: «os rendimentos do estado são a parte que cada cidadão dá da sua fortuna para segurança da outra, ou para d'ella gozar á sua vontade.» Lock, citado por Macarel (c), egualmente admitte a votação do imposto. «Se alguém, diz elle, pretendesse estabelecer impostos sem o consentimento do povo, violaria a lei fundamental da propriedade das cousas, destruiria o fim do governo.» Mousinho da Silveira ainda foi mais energico no relatorio do decreto n.º 22: «Todas e quaes-

(a) O novo Regul. de contabilidade, art. 24, incumbe a apresentação ao ministro da fazenda (72, nota).

(b) Liv. 13, c. 1.

(c) Direito politico, n. 610.

quer contribuições que não sejam aquellas, cuja natureza e modo as leis estabelecerem, são usurpações do direito de soberania, attentados contra o poder legislativo, e roubos feitos á propriedade.» A nossa Carta declara, no art. 35 § 1, que a votação dos impostos é da iniciativa da camara dos deputados. Sem representação não ha imposto: tal foi o grito de guerra das colonias inglezas (60).

145. Nos primeiros seculos da monarchia portugueza a criação de um imposto, ou fôsse estabelecido por uma só vez, ou com o character de permanencia, dependia de ser auctorizada em côrtes; não comprehendendo porém os impostos denominados *jugas*, os quaes eram regulados pelo Foral, provinham da conquista, e por isso eram verdadeiros direitos reaes.

A Ord. Aff. liv. 2, tit. 24, tractando dos direitos reaes, diz que o imposto provém da lei, ou de costume longamente usado: «Geralmente todo o encargo assy real, como pessoal, ou misto, que seja emposto por Ley, ou por Costume longamente approved.» Aindaque neste logar a palavra lei queira designar a vontade do imperante, visto que o citado titulo foi deduzido das constituições imperiaes, é certo que as circumstancias e o imperio das cousas — os *fóros* dos povos, deram ao pensamento do legislador outro sentido.

Pelo direito romano (a), o imposto dependia da vontade do imperador — *non solent nova vectigalia inconsultis principibus institui*: — isto serviu para exautorar os municipios (b), pois que elles foram privados da prerogativa de estabelecer impostos — *vectigalia nova nec decreto civitatum institui*.

Nas côrtes de Coimbra, de 1385, entre as condições impostas ao Mestre d'Aviz, não esqueceu o importante negocio do imposto: ahi se estabeleceu que o novo monar-

(a) L. 3, C. *vectigalia nov. institui*.

(b) L. 2, eodem.

cha ouviria os povos em todos os negocios que lhes tocassem; que lhes não imporia tributos sem serem ouvidos, e sem que com a sua decisão e conselho se buscassem os meios mais suaves para a sua execução.» Na referida Ord. Aff. liv. 2, tit. 59, § 1.º, encontram-se os artigos das queixas dos povos, apresentados a D. João I nas côrtes de Coimbra, de 1398; e a respeito das sisas responde o rei: «que quando as sisas foram lançadas, que esto foi com accordo de todo o seu Povo, a saber Prelados, Fidalgos, e cidadãos juntos em côrtes, na cidade de Braga» (de 1387).

146. Esta prerogativa, de serem ouvidos os povos para votarem os impostos, foi considerada um direito constitucional, um dos *fóros* da nação; e por isso o senado de Lisboa, em 1601, embargou e tornou sem effeito um alvará passado pelos governadores do reino, que estabelecia o imposto de 800:000 cruzados, «por ser feito *sem* consentimento, nem approvação das cidades e logares do reino, que têm voto em côrtes, e que sem elle não tinham os governadores poder para fazer o dicto concerto.»

Nas côrtes de 1668 exerceram os povos pela ultima vez esta prerogativa; porém no tempo dos Philippes ellas foram mera chancelaria, sem iniciativa, nem liberdade. As côrtes constituintes de 1821 reivindicaram os *fóros* da nação, e nos art. 102 n.º 9 e art. 223 da Constituição consignaram o voto do imposto.

Na Inglaterra o voto do imposto é antiquissimo; e o ter sido negado, no seculo XIII, deu lugar a uma revolução, que teve por effeito a concessão da Carta Magna, extorquida a João Sem Terra em 1215: nesta se consignou esse voto e outras prerogativas, que ainda actualmente formam a principal base das garantias dos inglezes (a) (59).

(a) Sr. Rocha, *Hist.* §§ 115, 219 e 221; Sr. Rebello da Silva, *Hist.* t. 3, p. 176 e 221.

147. A votação annual dos impostos é a principal garantia das liberdades publicas, e assim propria dos governos representativos: esta medida data da epocha em que se adoptaram os orçamentos geraes.

No antigo regimen não havia orçamentos, porque os reis não davam contas das suas despesas, e isto admittiu-se e subsistiu, porque a principal fonte de receita provinha dos tributos em generos, e que os povos pagavam como se fôra uma renda, uma remuneração do direito de propriedade — terras da corôa, patrimonio do rei, da sua familia e dos grandes. Foi este o systema seguido por toda a Europa e especialmente entre nós (45, 47 e 102) (a).

Em França, pelo decreto de 17 de junho de 1789, primeiro acto da grande assembléa, foi que se estabeleceu o novo regimen, consignando que de então por diante era a propria nação quem se cotisaria.

Montesquieu (b) aprecia a votação annual do imposto debaixo do ponto de vista politico, dizendo: «Se o poder

(a) No antigo regimen havia contribuições em moeda: em França a — *taille* e *vintième* — eram importantes. «Os tributos estabelecidos por uso, por transmissões do dominio util da corôa, singulares e collectivas, ou pelas cartas de municipio, chamadas foraes, correspondiam exactamente a esta situação economica. As producções do solo, os artefactos grosseiros da nascente industria, os animaes domesticos, os productos da caça e pesca, o trabalho manual, tudo servia de moda. A contribuição nesta especie apenas figura como uma pequena quota, e falta absolutamente na maxima parte dos contractos particulares. Com o correr do tempo os vestigios de existencia de moeda tornam-se cada vez mais distinctos; mas o tributo, fixado em generos nos aforamentos e foraes primitivos, continúa a subsistir, e o rei não é mais do que o primeiro proprietario do paiz; os seus rendimentos em productos agricolas accumulam-se nos diversos districtos, e milhares de individuos estão a qualquer hora, em qualquer dia e em toda a parte, promptos a trabalhar ou a caminhar de um logar a outro no serviço do rei. Os magistrados, os officiaes do fisco, os homens d'armas são pagos com esses generos, com esses serviços pessoaes.» Sr. Alexandre Herculano, *Hist. t. 3.º*, p. 56

(b) Liv. 13, c. 6.

executivo delibera sobre a recepção dos rendimentos publicos sem o consentimento do povo, não haverá liberdade, porque elle torna-se legislador no ponto mais importante da legislação. Se o poder legislativo delibera sobre a recepção dos impostos, não annualmente mas por tempo indeterminado, corre-se o risco de perder a liberdade, porque o poder executivo não mais dependerá d'elle: quando se possui semelhante direito indefenidamente, pouco importa que seja possuido como proprio ou em nome de outrem. Quando os representantes da nação se reúnem annualmente não ha risco de perder a liberdade (75).

---

## ESCOLHA ENTRE OS MEIOS ORDINARIOS

---

### XIII

#### **Qual d'estes meios é preferivel ?**

Carta, art. 145 § 14 e 15 § 13

148. Deixámos dicto (cap. 11, n.º 99), que os meios pecuniarios para occorrer ás despesas do Estado provém dos recursos ordinarios e extraordinarios, e que aquelles se dividem em contribuições e rendimentos: pelos estudos que já fizemos, e principios que deixámos estabelecidos, é facil entrar no conhecimento de que são preferiveis os recursos provenientes da contribuição.

Os meios de que pode subsistir o individuo ou o Estado são productos da actividade, resultados do trabalho; e como só o homem tem forças proprias para trabalhar, e não o Estado, é claro que este não pode subsistir por si. Não é missão do Estado, nem está nas suas attribuições, administrar propriedades e exercer industrias; e como das propriedades e industrias é que provém o que chamamos rendimentos, é evidente que o Estado só pode ter por fonte de receita a contribuição (100).

Exceptuando a parte do solo, que serve para uso commum da nação, e os edificios publicos, que servem para

o serviço do Estado, tudo o mais deve constituir propriedade dos particulares; de contrario haverá bens fóra do commercio, bens *mortos*, será menor a producção, mais fraca a industria e menos activa a vida social, o que tudo é condemnado pelas doutrinas economicas e sociaes. Eis o motivo por que entre nós se publicaram leis prohibindo a aquisição de bens pelas corporações denominadas de mão morta.

A Carta, no art. 145, § 14, estabelece a generalidade do imposto, e por tanto a regra d'onde se deduz que a fonte principal e *preferivel* dos reditos do Estado é a contribuição. O § 13 do art. 15 da mesma Carta faculta ás côrtes auctorisar o governo para alienar os bens nacionaes, o que deixa ver que não admitte como principal fonte de receita os rendimentos. Neste sentido diz o decreto de 13 d'agosto de 1832, art. 2: «Os bens da nação, adquiridos por titulo de successão e execução fiscal, e não destinados ao uso geral e commum, serão regulados pelas leis da fazenda e formarão parte do thesouro publico *disponivel*.» O complemento d'esta doutrina acha-se no relatorio do decreto n.º 22: «A obrigação de concorrer para os encargos publicos é *um dever sagrado para todos*; ninguem se pode d'ella escusar, uma vez que por falta de meios a lei o não isente expressamente. As contribuições resultantes d'esta obrigação são a unica renda da nação e das municipalidades, que não possuirem rendas em propriedades: *as rendas publicas não podem ter outra origem, nem outra causa.*»

# CONTRIBUIÇÃO

---

## XIV

### Definição

149. Proudhon, occupando-se da materia das contribuições, diz-nos que uma theoria ácerca do imposto depende do modo como elle for definido. Na sua obra — *Theoria do imposto* (a), pretende este illustre publicista ter apresentado doutrina nova, e com ella ter fundado a unica theoria verdadeira. Seguiremos a sua exposição, e veremos a final se na verdade offerece doutrina nova e accetavel; e, para mais facilmente se comprehender a materia, e podermos comparar a doutrina de Proudhon com a de outros escriptores, apresentaremos algumas das definições que se têm offerecido de imposto.

150. O Sr. Forjaz (b) define o imposto — «aquella parte

(a) Obra que foi julgada digna da maior gratificação (1:000 francos) no concurso que o conselho do Cantão de Vaud decidiu em 1860, e no qual entraram quarenta e cinco memorias: d'entre estas nenhuma alcançou premio.

(b) *Novos elementos de economia politica*, § 299.

das fortunas dos particulares, com a qual a lei obriga os cidadãos a contribuírem para as despesas públicas.» Garnier, diz ser «a arrecadação operada antecipadamente sobre a fortuna privada dos particulares pelo governo do Estado para occorrer ás despesas publicas (a).» De Parieu (b) chama ao imposto «a arrecadação (c) operada antecipadamente pelo Estado sobre a fortuna ou trabalho dos cidadãos, para occorrer ás despesas publicas.» Proudhon, no livro já citado, diz ser «a quota parte que deve pagar cada cidadão para as despesas publicas;» e, depois de ter exposto a sua theoria, conclue apresentando a seguinte fórmula: «o imposto é uma troca» — definição que apresenta como nova e em que fundamenta a sua theoria, unica que entende ser verdadeira.

Nas primeiras definições encontram-se as características principaes do imposto, considerado pelo lado positivo, e por isso ellas são admissiveis, e até pode dizer-se que pertencem á mesma eschola, visto que seus auctores seguem os principios e doutrinas liberaes. Entende porém Proudhon que entre a sua definição e a de De Parieu, a qual, diz, representa todas as outras definições, ha nada menos do que um abysmo, ou completa contradicção de idéas.

151. As características da primeira definição, que copiamos, são as seguintes: — 1.<sup>a</sup> ser o imposto parte da fortuna de cada um, o que envolve a idea economica de serem respeitadas as forças reproductivas. A parte da for-

(a) Tractado de finanças, cap. 41. Tambem define — A quota parte de cada cidadão da despesa dos serviços publicos. Vide no mesmo cap. outras definições de differentes anctores; e tambem o Sr. Dr. Joaquim J. M. d'O. Valle, Dissertação Inaugural, 2.<sup>a</sup> parte. cap. 1.<sup>o</sup> e 2.<sup>o</sup>

(b) Tractado dos impostos, liv. 1, cap. 1.

(c) Os citados auctores usam do termo *prélèvement*, que se traduz por uma periphrase — acção de tirar antecipadamente uma quantia do todo. — «Prélever — lever préalablement une portion sur le total, une somme avant partage du reste.»

tuna sujeita ao imposto quer o auctor da definição, seguindo a Roscher (a), que seja o rendimento livre; — 2.<sup>a</sup> que, sahindo o imposto da propriedade de cada um, fica restricto aos bens, ás cousas, e não pode ser pessoal, consistir em serviços; o que repugna com a dignidade e liberdade; — 3.<sup>a</sup> que o imposto só pode ser estabelecido pela lei, expressão da vontade geral, o que é muito politico e conforme aos principios expostos (131); — 4.<sup>a</sup> ser para as despesas publicas, unicas que servem de fundamento ás finanças e ao imposto, por isso que são do interesse de todos (132). Finalmente o termo *contribuir*, empregado na definição, exprime a idéa de voluntariedade da parte de quem paga o imposto, o que revela a idéa de liberdade, propria dos tempos modernos, contraria á idéa de coacção, que se ligava, no antigo systema, ao termo *imposto*.

A diversidade dos termos — *lei, governo e estado* — que se nota nas tres primeiras definições para designar a quem pertence estabelecer a contribuição, não tem importancia; porque os auctores das definições as empregam no mesmo sentido para exprimir a auctoridade legitima, os representantes da nação: nem outra cousa se pode presumir, visto que seguem a eschola liberal. É porém certo que Proudhon faz d'isso objecto de censura: todas as definições, diz elle, se resumem em duas — a d'elle Proudhon e a de De Parieu; e accrescenta «que a d'este auctor representa a *força, a theocracia, o direito divino*; e a d'elle representa a *liberdade, o direito revolucionario*; por isso que nenhum governo ou Estado pode exigir impostos, e que sómente á nação pertence collectar-se (b). Para bem se apreciar a doutrina d'este escriptor é necessario seguir a exposição dos seus principios, com os quaes chega a definir o imposto.

(a) Sr. Forjaz, §§ 163 e 304.

(b) De Parieu responde a esta critica em uma nota do liv. 1, cap. 1, da obra citada.

**152.** Primeiro principio: — «o imposto é uma troca, uma paga, que faz o individuo, na bem fundada esperança de tirar do seu emprego uma utilidade proporcional.» Assim como para certas utilidades, diz Proudhon, a troca se faz de individuo para individuo, de familia para familia, assim para outras utilidades se faz entre o individuo e uma pessoa collectiva, que se chama Estado. Na verdade ha serviços que por natureza e importancia não podem competir á iniciativa individual, e que a propria collectividade se arroga e se encarrega de regular: estes serviços constituem a especialidade do Estado, são a justificação do imposto, e d'aqui a troca operada por este.

Segundo principio: «O Estado presta os seus serviços pelo preço do custo.» Com effeito assim é. O Estado, a nação, a collectividade, são considerados uma e a mesma pessoa juridica; e por tanto, se o preço dos serviços excedesse o seu custo, ou preço originario, o excedente reverteria para o proprio contribuinte. É isto o que acontece por effeito dos orçamentos, pois que o saldo dos serviços auctorizados passa para outro anno economico, ou é applicado a novos serviços: frequentemente na Inglaterra o parlamento delibera sobre a applicação do excedente de certas receitas a novos serviços.

Terceiro principio: «Os serviços do Estado devem ser reproductivos de utilidade.» Partindo da idea de que todo o governo tende a separar-se da nação, e a considerar-se superior a ella, Proudhon entende que por isso mesmo e por interesse dos individuos que o compõem, o governo considera como necessarias á sua auctoridade uma multidão de despesas, que estão bem longe de terem para a nação a mesma utilidade: policia — côrte — politica ambiciosa — instituições para adquirir nome — e até o proprio interesse, diz Proudhon, tudo reclama dinheiro e mais dinheiro: as despesas por toda a parte excedem a receita sempre progressiva, e os empréstimos e o *deficit* são cada vez maiores, e tudo isto importa necessariamente augmento de imposto. Para conter por tanto o fisco deve

reconhecer-se quando, como e sob que condições uma despesa pode ser reproductiva de utilidade, e para isto offerece a seguinte regra: «Todo o producto ou serviço deve, sob pena de se converter em prejuizo, corresponder a uma necessidade tal, que aquelle que a experimenta consinta em dar um preço igual, ao menos, á despesa que este serviço custa.» É a lei da offerta e do pedido applicada ao Estado.

Explanando o segundo principio — o Estado presta serviços pelo preço do custo — Proudhon assevera que no systema a que chama theocratico acontecia o contrario. O principe que representava a collectividade era diferente d'ella, era um personagem eminente e até sagrado: e como a sua grandeza e o seu esplendor representavam a grandeza e a dignidade da nação, esta resignava-se a pagar mais do que o preço originario dos serviços; porque quanto mais pagasse tanto maior seria a grandeza do monarcha, e por tanto a da propria nação. D'aqui provinham as listas civis, as pensões, os dotes, as doações, etc. etc. (a). «Não se pagavam sómente, diz elle, os serviços do rei; pagavam-lhe porque elle era rei — *no-minor quia leo*. Era o proprio povo que se honrava a si, e se dotava e divinisava na pessoa do seu chefe. Este uso *subsiste ainda*, posto que algum tanto disfarçado, e d'aqui provém a má disposição que nas monarchias existe ácerca da incomprehensivel materia do imposto. Hoje, que todos raciocinam e calculam, estes costumes reaes, que outr'ora deslumbravam a multidão, resolvem-se em escandalo. A economia politica vive de principios, e não de ficções: a revolução de 1789 disse — que o rei era um mandatario, um funcionario, um empregado; cedo, ou tarde, este

(a) «E' proprio da dignidade de uma nação que o principe, ou os principaes membros do senado, vivam com esplendor. Um povo, que recusa subministrar os subsidios necessarios para isso, é uma criança obstinada, que recusa prestar a seu *pae* uma pequena porção das doçuras que este lhe faculta todos os dias em abundancia.» — Bielfel, *Institutions politiques*, t. 2, c. 1, § 1.

empregado receberá o justo preço dos seus serviços. É esta a logica dos factos, muito mais inflexivel do que a logica dos homens» (85).

153. O auctor, para tornar mais acceptaveis as suas idéas, diz que são deduzidas da theoria de J. B. Say. «Quando, diz Say, os povos não gozam das vantagens que o imposto lhes pode alcançar, quando o sacrificio a que elle os sujeita não é contrabalançado pelas vantagens que d'elle auferem, ha iniquidade. Essa vantagem lhes é devida: não se poderia, sem commetter um furto, deixar de lhes dar em troca um bem que o valha... Assim como o preço de uma mercadoria, quando é bazeado em monopolio, e por isso superior, em virtude d'este privilegio, ás despesas de producção, é um ataque á propriedade do comprador, da mesma forma um imposto, que se eleva a mais do que ás despesas necessarias para procurar ao contribuinte uma segurança de que elle tem necessidade, é um attentado á sua propriedade.» Conclue dizendo que, se um serviço se poder obter por 100, e por elle se deu mais, este excesso foi uma espoliação (a).

Proudhon termina a sua theoria d'esta fórma: «De tudo isto se conclue, que o imposto, não já imposto pelo soberano, mas sim consentido pela nação, e devendo ser o preço de uma utilidade egual, é realmente *uma troca*. Mas a palavra ainda não tinha sido apresentada affirmativamente como definição, nem por Montesquieu, nem por J. B. Say, nem, que eu saiba, por algum tractadista posterior; ora, em quanto uma cousa não é chamada pelo seu nome, em quanto a idéa não tem achado o seu termo proprio, sua definição, ha incerteza na theoria, e por tanto erro na applicação.»

154. Apreciando a doutrina de Proudhon, achamos que não diverge da de Say senão em se referir mais especial-

(a) Parte VIII, cap. 4.

mente á lista civil,— ás despesas com a côrte: em tudo o mais não faz differença: Say tambem falla da troca, tambem quer fazer uso da applicação da lei da offerta e do pedido.

É conveniente fazer conhecer aos povos que os principes e governos não têm direito de lhes exigir impostos, e que sómente a nação pode collectar-se; é muito util e de necessidade que os governos se convençam de que o imposto deve ser compensado por um serviço equivalente, e neste sentido pode ser considerado uma troca; mas importa tambem, e muito, com referencia aos cidadãos, que cada um se compenetre bem da obrigação em que está de pagar o imposto, de compensar o serviço recebido, e de que faltar neste objecto, por qualquer fórma, ás disposições da lei é uma fraude reprehensivel e condemnavel como qualquer fraude commettida para com um particular (148).

Se os governos exorbitam exigindo impostos e applicando-os a serviços menos uteis, os povos não exorbitam menos deixando de descrever as suas propriedades e occultando os seus rendimentos para não pagar tanto quanto a lei determina. Os excessos, que os imperantes commetteram em outro tempo, querem os povos commetter na actualidade, negando-se a pagar a compensação de novos serviços recebidos, o que é muito e muito prejudicial á causa publica, e por tanto ao proprio contribuinte. É certo porém que os povos procuram justificar o seu procedimento allegando que parte do imposto é applicada a despesas não auctorizadas e a outras menos necessarias.

**155.** Em quanto á definição — o imposto é uma troca — se a considerarmos isoladamente para fundamentar uma theoria, não a podemos admittir: a critica de que costuma usar o proprio auctor, serve-nos para mostrar que a sua definição não corresponde ao valor que lhe attribue. A troca, em materia de imposto, não existe nem entre os individuos, nem entre cada um e o Estado: este,

a collectividade, garante a propriedade, mantem a ordem e executa a justiça pelo total das quotas tributarias, pela totalidade das sommas individuaes; e por isso os individuos trocam a somma das quotas pelo resultado obtido, resultado que cada um isoladamente não obteria, nem ainda uma só parte.

A troca considera-se em relação ao todo dos rendimentos e dos serviços, em quanto que estes são de utilidade geral e custam o preço originario (152). A troca, em relação ao individuo, sómente se pode considerar debaixo do ponto de vista de que a cada cidadão é permittido sahir do reino e ir fazer parte de outro Estado, como permite a nossa Carta (a), e por tanto deixar de pagar o imposto, de trocar a sua quota pelo serviço que lhe era fornecido pelo Estado que abandona: porém este modo de considerar as cousas, alem de divergir completamente das idéas de Proudhon, ácerca do modo como se realisa e admittre a troca entre os individuos, é inadmissivel, por isso que repugna aos sentimentos e ás mais caras relações do individuo abandonar a sua patria pela differença da quota tributaria.

Entre os individuos a troca debate-se, em relação a cada compra, no mercado onde a concorrência é livre: entre o individuo e o Estado não é assim, porque não pode haver debate em relação a cada serviço em especie; não ha portanto a livre concorrência: os serviços do Estado constituem, por sua natureza e interesse geral, um monopolio.

Por outro lado, se o Estado desce á categoria de mero permutador, se a lei da offerta e do pedido tem applicação á materia do imposto, as consequencias são: que o individuo mais fraco, precisando de maior protecção, e recebendo-a effectivamente, tem de pagar maior imposto para remunerar proporcionalmente o serviço recebido, — o paralytico deveria ser o maior contribuinte; — e finalmente que os indigentes, não tendo meios, deveriam

(a) Art. 145 § 21.

ser expulsos da nação ou negar-se-lhes todo e qualquer serviço, toda e qualquer protecção, visto que em verdade não têm que trocar (178). Parece-nos que a theoria de Proudhon, como unico fundamento do imposto, é inadmissivel, e que sómente pode ser recebida, modificada por outros principios e nos termos expostos.

156. As definições que transcrevemos (150) consideram o imposto pelo lado practico, ou positivo, — depois de auctorizado pela lei: d'este modo será justo todo o imposto auctorizado, e só haverá imposto depois de ser determinado pela lei, o que é inadmissivel, e contra as doutrinas dos proprios auctores das definições. Antes de intervir o governo, o Estado, ou a lei, já a theoria, os principios, devem ter determinado o imposto, aquelle que deve reconhecer-se como justo: esta doutrina é reconhecida por todos os escriptores, em quanto que criticam e rejeitam a maior parte dos impostos existentes.

As referidas definições podem notar-se outros defeitos, a saber: — o não determinarem qual a parte da fortuna dos particulares sujeita ao imposto; essa parte não pode em regra ir alem do rendimento livre e por tanto atacar as forças reproductivas: — sujeitarem os indigentes ao imposto; por isso que, *economicamente* fallando, todos os valores são fortuna: — não incluirem a idéa de que o imposto é, de direito, um dever, o que é da sua essencia, e muito importa, para que o contribuinte reconheça que pagando o imposto não faz uma mera liberalidade, mas antes cumpre uma rigorosa obrigação, á qual o verdadeiro homem de bem não pode eximir-se sem desaire. Estes defeitos provêm certamente de se ter confundido a theoria com a practica, o que deve ser com o que de facto é.

A theoria, como muito bem diz Jacob (60), deve ter applicação aos casos reaes, que se apresentam na vida practica, e modificar-se pelas circumstancias; mas não perde a sua natureza de sciencia, não deixa de reger esses casos (11). D'este modo, para se definir o imposto cum-

pre consideral-o theorica e practicamente, isto é, segundo o direito philosophico e segundo a lei positiva: assim definiremos o imposto, ou antes a contribuição, no primeiro sentido e com relação a cada individuo — *a quota do rendimento livre do cidadão, com que o direito o obriga a concorrer para a satisfação da despesa publica* (21): e no segundo — *aquella parte dos meios dos particulares com que a lei obriga os cidadãos a contribuir para as despesas publicas.*

Na primeira definição limitamos o imposto ao rendimento livre; porque só este deve ser a materia collectavel, como adiante veremos (175 e seg.): chamamos-lhe *quota*, porque deve ser de quotidade (234 e seg.); sujeitamos esta quota ao direito, para que seja determinada pelos principios da justiça, e se reconheça que o seu pagamento é um rigoroso dever. Na segunda admittimos para materia collectavel os meios, porque as circumstancias exigem que se auctorisem impostos, que affectam mais do que o rendimento livre, e que até podem entrar pelas necessidades do individuo: taes são alguns dos impostos indirectos (177 e seg.).

Usamos do termo *lei*, em contraposição ao termo *direito*, para designar o imposto legal, aquelle que o governo tem direito de receber, por se achar auctorisado pelo poder legislativo, embora não seja conforme com a theoria.

Sem a distincção de imposto theorico e imposto legal parece-nos que não pode dar-se uma definição plausivel de imposto. A doutrina, que anteriormente expozemos, quando fallámos do imposto, deve ser entendida em harmonia com os principios que acabamos de expender.

## XV

**Razão justificativa – despesas**

157. A organização do Estado, os serviços que elle presta, as despesas publicas reclamadas por estes serviços e a sua fixação, eis a razão justificativa do imposto. A fixação das despesas pelas côrtes importa o reconhecimento da sua utilidade e da criação de receita, e portanto o pagamento do impsto legal, fonte primaria dos reditos publicos (21, 29 e 130). Montesquieu muito bem justificou o imposto, quando disse que os reditos publicos são uma parte que cada cidadão dá da sua propriedade para ter a segurança da outra, ou para d'ella gosar melhor (a).

Fóra do Estado a fraqueza do individuo ficaria sujeita ao mais forte; não gosaria do producto da sua actividade, ou não disporia d'elle como melhor lhe agradasse (106). No Estado a fraqueza do individuo desaparece: sob a protecção da lei essa fraqueza torna-se uma potencia invencivel, pois que a lei, garantida pela força publica, faz respeitar o direito de um só contra a injusta aggressão do maior numero: a razão justificativa do imposto está pois no imperio da lei; e por isso o imposto é um bem, uma condição indispensavel da existencia em sociedade.

## XVI

**Materia collectavel**

158. Entre as questões comprehendidas nos estudos de finanças avultam as que dizem respeito á *materia col-*

(a) Liv. XIII, cap. 1.

*lectavel*, muito debatidas entre economistas e financeiros. A primeira consiste em saber qual é a base do imposto: se deve ser o rendimento, se o capital, se as despesas do individuo, ou se as mercadorias; e a segunda em saber até que ponto pode ser onerada a materia escolhida para base do imposto, se toda, ou sómente parte. Alguns escriptores tractam estas questões conjunctamente, e, ás vezes, sem a devida clareza: exporemos cada uma de per si e por sua ordem chronologica.

159. O marechal de Vauban, homem notavel do seculo xvii, commovido pela miseria do seu paiz, a França, e especialmente das povoações agricolas, procurou substituir as contribuições onerosas e acabar com qualquer privilegio em materia de impostos e com o pessimo methodo da sua arrecadação (a). Este escriptor tomou para materia collectavel todo o rendimento, qualquer que fosse a sua proveniencia; e propoz um imposto geral de dez por cento, em generos para a producção agricola, e em moeda para todo o demais rendimento. A sua theoria acha-se resumida na citada obra d'este modo: «Nenhum Estado pode existir se os subditos o não sustentam: ora *este sustento* comprehende todas as necessidades para as quaes todos são obrigados a contribuir. D'aqui resulta: — primeiro, uma obrigação natural para os subditos, de todas as classes, de contribuirem em proporção do *seu rendimento*, ou da *sua industria*, sem que nenhum se possa razoavelmente dispensar d'ella; — segundo, que é sufficiente, para auctorisar este direito, ser subdito do Estado; — terceiro, que todo o privilegio neste objecto é injusto e abusivo, e nem pode, nem deve prevalecer em prejuizo do publico.»

Fundando-se nas vantagens relativas da arrecadação dos dizimos ecclesiasticos, nas vexações e dissipações dos

(a) *Projet d'une dîme royale* — publicado pela primeira vez em 1707.

rendeiros (a) e agentes fiscaes, fez sobresahir as vantagens de um imposto geral e de uma arrecadação uniforme, adoptando para o Estado o systema da cobrança dos dizimos. D'este modo pertendia estabelecer um systema de cobrança popular e economico, dispensando não só a odiosa classe dos rendeiros, mas tambem a onerosa classe dos funcionarios, assalariados pelo thesouro. O seu fim era alliviar o povo e aproximal-o do rei, afastando de entre elles os temiveis *publicanos* (a).

160. Pela exposição resumida da theoria de Vauban se vê que todos estavam sujeitos ao imposto, e que por isso admittiu para materia collectavel as *rendas*, e os proventos do trabalho, ou industria, comprehendendo assim todas as fontes de receita, todo e qualquer rendimento. Esta doutrina feria os interesses estabelecidos, e por tanto provocou uma forte reacção da parte dos privilegiados, dos opulentos rendeiros e do funcionalismo, os quaes todos viviam e medravam á sombra do velho regimen.

Os economistas e financeiros, atacando as doutrinas de Vauban pelo lado politico, por tenderem para o absolutismo, elogiam todavia os bons principios em que assentam. E, na verdade, basear o imposto no *rendimento*, e generalisal-o a todas as classes, quando havia tantos impostos e privilegios; substituir os meios vexatorios de arrecadação por um systema simples e economico, foi um grande progresso.

Sem que pretendamos tirar ao respeitavel e illustre Vauban a gloria merecida pela invenção das suas doutrinas, cumpre-nos todavia dizer que a generalidade do imposto, tendo por base o rendimento, e a cobrança por um systema symple, uniforme, popular e economico, já se practicavam em Portugal desde o meiado do seculo XVII: a decima militar, decretada pelas côrtes de 1641, e regulada pelo Alvará de 9 de maio de 1654, é um imposto

(a) Fermiers généraux -- e funcionarios fiscaes.

geral sobre todo o rendimento, e a sua cobrança era feita por commissões populares e gratuitamente. Este systema é o mais perfeito de que temos noticia. Neste objecto, e ainda noutros, a nação portugueza precedeu os outros povos no caminho das reformas: é pena que retrogradassemos, despresando um systema tão justo, popular, economico e rendoso (242 e seg.)

161. Ao systema de Vauban seguiu-se o de Quesnay, fundador dos principios da escola economica, ou physiocrata, de que já fallámos (36). Este notavel escriptor, medico de profissão, tendo estudado as leis naturaes, que regem o corpo humano, foi levado a estudar as leis naturaes do organismo do corpo social (a).

Despertado tambem pela miseria, em que vivia a população agricola, occupou-se largamente da agricultura. Conhecendo que sómente d'ella provém os meios de subsistencia para o homem, e a materia prima de todas as industrias, proclamou a excellencia da agricultura sobre as demais industrias; e estabeleceu que toda a riqueza provém, em ultima analyse e unicamente, do solo, da propriedade rustica; porque esta, produzindo o necessario para alimentar o agricultor, dá ainda um sobrecellente, um rendimento *liquido*. Estes principios levaram-n'o a estabelecer que sómente é *productiva* a industria agricola, e que todas as outras, servindo apenas para transformar e transportar os productos da terra, são *estereis*, posto que não sejam inuteis. D'este modo teve de admittir que o Estado, assim como o homem, vivia dos productos da agricultura, unica fonte da riqueza, e que por tanto a materia collectavel do imposto era a renda, ou o producto *liquido* da terra, e que devia haver um imposto unico, pago pelos proprietarios agricolas.

Depois de apresentar a sua theoria, logo em seguida,

(a) Quadro economico, publicado em 1758.

sob a denominação de *Maximas*, apresenta as leis, ou corollarios, que d'ella derivam. As que mais directamente dizem respeito ás finanças são as seguintes: — «que o soberano e a nação não percam de vista que a terra é a unica origem das riquezas, e que é a agricultura que as multiplica: — que o imposto não seja prejudicial, ou desproporcional á massa do rendimento da nação: — que a sua progressão siga a *progressão do rendimento*: — que seja estabelecido immediatamente sobre o producto liquido da propriedade agricola, e não sobre o salario dos homens, nem sobre as mercadorias, onde só multiplicaria as despesas de arrecadação, prejudicaria o commercio, e destruiria annualmente uma parte das riquezas da nação: — que o imposto não seja tambem lançado sobre a riqueza dos arrendatarios das terras; pois que os adiantamentos da agricultura de um reino devem ser considerados como um immovel, que é de necessidade conservar preciosamente para a producção do imposto, do rendimento e da subsistencia de todas as classes de cidadãos, e d'outra fórma o imposto degenera em espoliação e causa uma decadencia, que arruina promptamente um Estado.»

Os physiocratas reforçaram a doutrina do mestre com os seguintes argumentos: — todos os impostos, sob qualquer forma que sejam estabelecidos, vão cahir por ultimo sobre a propriedade agricola, visto que só ella dá um rendimento liquido; e por isso todos os que não assentarem sobre este rendimento não são mais do que novos e inuteis encargos, que vão sobrecarregar os proprietarios: — d'esta fórma um systema de imposto multiplo não só é inutil, mas tambem muito prejudicial; por isso que promove grandes despesas, obsta ao desenvolvimento da liberdade, já pelas barreiras, alfandegas e fiscalisações que exige, e já, e principalmente, porque priva a agricultura e as industrias de muitos braços, que se occupam em serviço *improductivo*.

**162.** Esta theoria foi combatida e rejeitada por falsa, contradictoria e inapplicavel. Jacob (a) combate-a da maneira seguinte: «É falso que a terra tenha uma força productiva creadora, essencialmente differente da do homem. A terra carece, tanto como o homem, do poder de crear substancias, ou materia. Se se quer dizer que a terra tem a força de misturar, amalgamar, e transformar de tal fórma as substancias materiaes, que ellas se tornam aptas para satisfazer as necessidades do genero humano, o homem tem, egualmente como a terra, uma similhante força productiva; porque todos os industriaes se occupam em misturar, amalgamar e transformar os productos da natureza para os tornar proprios para satisfazerem as necessidades do homem, e por isso todo o trabalho humano, applicado aos productos naturaes, se deve considerar uma continuação do trabalho da natureza. Tambem é falso que o trabalho applicado á exploração dos productos do solo seja o unico trabalho que dê um excedente sobre as despesas da exploração, isto é, um rendimento, ou producto liquido. Pelo contrario, toda a especie de trabalho util dá um rendimento, e o seu producto excede, umas vezes mais, outras menos, o valor das despesas necessarias.»

Outros escriptores accrescentam: — reconhecendo os physiocratas que o commercio e manufacturas prestam auxilio, e por tanto serviços á agricultura, devem tambem reconhecer que esses serviços são compensados, e que, não o podendo ser senão por meio de productos, porque só estes se trocam, são contradictorios attribuindo exclusivamente á agricultura a faculdade productora: — sendo a terra o capital menos rendoso, se sobre ella recahisse todo o imposto, menos renderia: o que na actualidade levava os pequenos proprietarios a abandonarem as suas propriedades, e, como consequencia, produziria a ruina de todas as industrias e do proprio thesouro publico.

(a) *Sciencia das finanças*, § 503.

163. O systema de Quesnay teve grande voga, e foi adoptado por Turgot, que tentou pô-lo em practica; é porém certo que, independentemente das sordidas resistencias do interesse, algumas se lhe oppozeram fundadas na razão. Quesnay pensou favorecer a agricultura, reduzindo todos os impostos a uma só contribuição territorial; e os proprietarios aterraram-se com a *taxa unica*, que, deixando as riquezas creadas pelas industrias isentas de encargos, arruinava na verdade a agricultura, e privava o Estado da immensa receita proveniente das contribuições indirectas. Todavia os argumentos produzidos contra a doutrina dos physiocratas (162) nem todos têm o valor que parece. Quesnay e alguns dos seus discipulos foram homens de grande intelligencia e de vistas largas: elevaram-se ao que devia ser, e assentaram verdades uteis e de applicação; os seus impugnadores, na maior parte, fallaram e fallam ainda hoje preocupados pelo que vêem, pela practica.

Ensinar que os meios de que vivem o homem e o Estado provêm primitiva e principalmente da terra, e só d'ella, é doutrina incontestavel, que deve ser tomada na maior consideração, a fim de que os agricultores deixem de ser os ultimos, os *mais necessitados*, e passem a ser, se não os primeiros, pelo menos eguaes a todos os outros cidadãos; não na phrase juridica, *perante a lei*, mas na realidade das cousas. É tambem incontestavel que, quanto mais se reduzirem os impostos existentes, o systema de imposto multiplo, tanto maior será a liberdade de industria, de circulação, e o numero de braços que hão de applicar-se ao trabalho *productivo*: tambem é verdade que menor será a despesa do Estado, e por tanto o imposto.

Rejeitamos o systema de Quesnay pela refutação já feita (162), e por mais duas razões: — porque tambem se funda na incidencia ou diffusão do imposto, base muito fugitiva, e que por isso não serve para fundamentar um systema; — porque attribue á propriedade constituida o que antes devia attribuir ao seu fundamento philosophi-

co, ao trabalho. É verdade que teve em vista o trabalhador, em quanto que isenta do imposto o arrendatario; deixa-o porém sujeito á preponderancia do proprietario, que elevará a renda, quanto poder, á proporção que se elevar o imposto. Em vez de attender á causa, attendeu ao effeito, o que resultou do excesso de querer negar ás industrias a qualidade de productoras.

164. Ao systema de Quesnay seguiu-se o de Adam Smith, philosopho escossez (a). Este reconheceu que a riqueza dos povos provinha não só da fecundidade da terra, mas tambem do trabalho de seus habitantes: todo o trabalho util, diz Smith, é productor de valores, e por tanto fonte de riqueza. É só o trabalho que pode tornar a terra regular e largamente productiva; é sómente ao trabalho que a sociedade deve o producto das manufacturas e os proventos do commercio.

Smith resumiu o seu pensamento dizendo — que o trabalho annual de uma nação é a origem dos meios necessarios para o seu consumo annual e para as commodidades da vida, meios que são producto immediato do trabalho, ou comprados a outras nações com esse producto. D'este modo admittiu para base do imposto, ou para materia collectavel, todo o trabalho representado nos seus productos, isto é, no rendimento de toda e qualquer industria.

As regras que estabeleceu sobre o imposto são ainda hoje respeitadas e tidas como classicas, e como a ultima palavra em finanças. A primeira contem a sua theoria ácerca da base do imposto. «Os cidadãos de um Estado, diz Adam Smith, deveriam contribuir para sustentar o governo, quanto possivel fosse, em proporção com as suas *faculdades*, isto é, em proporção do *rendimento* de que, sob a protecção do Estado, gozam. Da observancia

(a) *Investigações ácerca da natureza e causas da riqueza das nações* — publicadas em 1776.

ou do desprezo d'esta maxima resulta o que se chama egualdade ou desigualdade no estabelecimento do imposto.»

**165.** Na maior parte os escriptores acceitam a theoria do philosopho escossez, e admittem para materia collectavel o rendimento. Esta doutrina é verdadeira, e conforme com o fundamento da sociedade (19). Se todo o trabalho util é fundamento ou origem de propriedade, e se o Estado se organisa para garantir a propriedade, é justo que o rendimento do trabalho concorra para a sustentação do Estado, e que por tanto a materia collectavel seja o rendimento.

Vauban, querendo acabar com as excepções, estabeleceu uma regra, que Smith deduziu dos principios, — da natureza das cousas. Ambos chegaram á verdade por caminhos differentes.

**166.** Emilio Girardin segue doutrina contraria, e quer que só o capital sirva de materia collectavel. A sua theoria funda-se: *primeiro*, na justiça e nos bons resultados que d'ella dimanam; *segundo*, nos defeitos da theoria contraria. Consiste o seu principio de justiça em que o Estado garante todo o *capital*, quer elle renda, quer não; e por isso todo deve ser tributado, e só assim será devidamente compensada a garantia recebida, o que não acontece tomando o rendimento para base do imposto. Na theoria do rendimento encontra entre outros os seguintes defeitos: — todo o rendimento é variavel, e até arbitrario: e, não se podendo saber qual o verdadeiro rendimento de cada cidadão, não pode haver justiça, tomando-o para base do imposto: — exceptua uma grande parte dos valores moveis, que, sendo importantes como capital, são nullos como rendimento: — o imposto, como existe, estorva, perturba, desvia o curso natural das cousas para dar logar a um curso ficticio e perigoso, visto que faz affluir o numerario aonde elle abunda, quando o devia

**attrahir aonde escaceia:** — intervem em todas as transacções para as complicar, em todas as miserias para as agravar, não attendendo ao uso que cada um faz do capital de que dispõe. Finalmente entende que, estando a riqueza de um paiz na razão directa da maior celeridade da circulação monetaria sob todas as formas, o melhor imposto será incontestavelmente aquelle que communicar ao trabalho e a todas as transacções maior actividade.

**167.** Girardin faz sentir os effeitos da sua theoria por esta fórmula: «Tomae para base do imposto o capital, isto é, a riqueza accumulada, poupada: immediatamente o capital, que não circulava, circula; o capital, que dormia, accorda; o capital, que trabalhava, redobra de esforços e estimula o credito. O capital não pode mais ficar um só momento ocioso ou improductivo, sob pena de ser desfalcado; é condemnado a uma actividade forçada. O capital, que é timido, torna-se ousado; pois que o imposto sobre o capital, sendo o mesmo, quer renda 3, quer renda 6 0/0, pela primeira de todas as leis, a lei da conservação, applica-se logo a procurar, sem demora, o interesse mais elevado que a concorrência dos capitaes, entregues a emulação, lhe permittirá encontrar. O imposto sobre o capital é o imposto liquido (não sobre o rendimento liquido, entendamos-nos; mas sobre o capital liquido, isto é, realmente possuido pelo dono, depois de deduzido o seu passivo e os encargos hypothecarios): é o imposto sobre o excedente do salario, depois de deduzido o preciso; é o imposto sobre a cousa, com exclusão de todo o imposto sobre a pessoa; é o imposto proporcional ao valor, o imposto *ad valorem*, com exclusão de todo o imposto especial e multiplo; é o imposto indirecto, não sobre o consumo e o salario, mas sobre a renda e a hypotheca; é o imposto unico, em vez do imposto iniquo; é enfim o imposto, tendo adquirido a precisão e a exactidão da balança (a).»

(a) *Questions financières, l'impôt sur le capital*, cap. 11.

168. O auctor, reforçando a theoria com factos, querendo que a historia a auxilie, d'ella espera nada menos do que uma completa reforma social — a extincção da miseria, o bem-estar dos indigentes. Se as suas doutrinas correspondessem ao pomposo do enunciado e ao vigor da phrase, de certo que haveria muito a esperar do seu systema; infelizmente não acontece assim.

Proudhon, depois de ter elogiado a doutrina de Girardin, combate-a e rejeita-a, dizendo: — que é injusta, por isso que, sendo diverso o rendimento dos differentes capitaes, não devem ser onerados egualmente; — que, sendo a terra, por diversas razões, o capital menos rendoso e de mais facil avaliação, era sobre ella que recahiria a maior parte do imposto; — que o capitalista, sempre em melhor condição, rehaveria do trabalhador e do pobre o novo imposto; — que, comprehendendo-se na palavra capital a terra, as construcções, as materias primas, os instrumentos, o numerario e os alimentos, o imposto deixava de ser unico, e antes comprehenderia os actuaes, predial, industrial, decima de juros, de consumo, etc.; — que é anti-liberal e coercitivo, em quanto que violenta o cidadão a entrar em transacções; — que colloca o collectado entre a sua consciencia e o seu interesse; — e finalmente que é uma medida revolucionaria, em quanto que permite ao Estado o confisco, quando o possuidor do capital faltar á verdade na declaração dos valores possuidos (a).»

169. A doutrina de Girardin não nos seduz: não havendo outras razões, o fim que elle se propõe — a maior actividade social — pela maneira indicada, seria motivo sufficiente para a rejeitarmos. Se os capitaes immoveis se avaliam, e não podem deixar de se avaliar, pelo seu rendimento, o imposto, sendo uma percentagem egual sobre a somma d'elles, sem attender ao rendimento, feril-os-hia desegualmente.

(a) *Théorie de l'impôt*, cap. 4, § 2.

É verdade que o rendimento é difficil de descobrir; mas este defeito tambem se encontra na avaliação dos capitães immoveis, visto que para se saber, em cada periodo, o seu valor, ou se hão de vender, ou tomar em consideração o que rendem: sendo aquelle meio impossivel de realisar, segue-se que se deve recorrer á avaliação pelo rendimento. Sujeitar o capital — *moveis* — ao imposto, é tributar o uso que o homem faz dos seus meios; é intervir demasiadamente na sua liberdade.

Fazer do imposto um instrumento para incutir actividade no homem é desconhecer a sua natureza e entregar ao Estado uma arma terrivel: se semelhante doutrina fosse admissivel, admissivel devia ser que, quanto maior fosse o imposto, maior seria a actividade do homem e da sociedade.

O interesse individual, entregue a si e despertado pela preponderancia dos capitães sobre o trabalho, tem feito da Inglaterra a nação mais poderosa em riqueza movel; mas tambem aquella em que a indigencia e a miseria são as mais horriveis. «Assim nasceu a concorrência universal, diz Blanqui, da liberdade illimitada da industria; e d'esta concorrência se espraizou sobre o mundo uma torrente de riquezas, que fertilisa muitas provincias, mas que tem deixado em mais de uma região vestigios funestos da sua passagem: semelhante ao carro brilhante e mysterioso, cujos passageiros não podem ver, nem lastimar os transeuntes que elle esmaga. A questão chegou a termos taes, que se pergunta se ha motivo para nos applaudirmos, ou para nos inquietarmos com os progressos de uma riqueza, que arrasta após si tantas miserias, e que tanto multiplica os hospitaes e as prisões como os palacios... Somos obrigados hoje a procurar um regulador, e a pôr um freio nesses instrumentos gigantes da producção que alimentam e esfaimam os homens, que os vestem e os despojam, que os auxiliam e os esmagam. Não se tracta já exclusivamente, como no tempo de Smith, de accelerar a producção: é necessario, de hoje em diante, governal-a e contel-a em seus limites.»

A eloquente exposição de Girardin foi mais eloquentemente refutada por Blanqui. O imposto, servindo de aguilhão á actividade do homem, como se pretende, seria o verdadeiro supplicio de Tântalo: o homem e a sociedade devem trabalhar para viver, e não viver para trabalhar, para sustentar uma guerra incessante, aniquiladora e sem treguas (a).

170. Stuart Mill (b) faz menção de uma theoria, em que as despesas da familia são a materia collectavel: eis como elle a expõe e rejeita: «As difficuldades que apresenta a criação de um imposto sobre os rendimentos fez imaginar um projecto de imposto directo de tantos por cento, não sobre os redditos, mas sim sobre as despesas; e para cujo estabelecimento a somma das despesas de cada particular seria verificada, como o é actualmente a dos rendimentos, pela declaração do proprio contribuinte. O auctor d'este projecto, M. Revans, sustenta, em uma *brochura* de merito ácerca d'esta materia, que as declarações dos contribuintes sobre a importancia da sua despesa seriam mais dignas de fé do que as que se fazem ácerca do seu rendimento, porque as despesas são naturalmente mais apparentes do que os rendimentos, e porque seria mais facil reconhecer nesta materia as falsas declarações. Creio que elle não prestou bastante attenção ao pequeno numero de artigos de despesa, que na maior parte das familias podem ser apreciados com alguma exactidão segundo os seus signaes exteriores. Alem d'isto tudo dependeria da veracidade dos particulares, e não ha motivo algum para acreditar que empregariam mais boa fé em declarar as suas despesas, do que em declarar os seus

(a) Nas grandes cidades a vida activa de muitos é provocada principalmente pelo augmento da despesa proveniente dos impostos indirectos: para esses tal actividade é um supplicio. O systema de Girardin servia para augmentar aquelle supplicio.

(b) *Principios de economia politica* (tradução de Dussard e Courcelle Seneuil), liv. 5, cap. 3, § 5.

rendimentos. Demais, offerecendo a despesa, em geral, maior numero de artigos do que os rendimentos, seria muito mais facil occultal-os, e por tanto dissimular a despesa do que a receita.»

Á completa refutação de Mill pode accrescentar-se que esta theoria não assenta sobre um principio de justiça; funda-se nos inconvenientes da opposta, e na presumida vaidade que cada um tem de mostrar que está em boas circumstancias pelas despesas que faz.

474. Ultimamente Ch. Tellier, em uma pequena brochura, publicada em 1868, despertado pelas más circumstancias financeiras da França, propõe um meio não só de extinguir o *deficit*, mas tambem de amortisar a grande divida nacional: o seu projecto consiste em adoptar um novo systema tributario, que se reduz a um imposto unico sobre as mercadorias, cobrado por meio de sellos.

Entende que á maior parte dos impostos existentes faltam duas condições importantes, a saber: — *primeira*, fazer pagar o contribuinte proporcionalmente ás suas necessidades, ás suas despesas e á sua fortuna; — *segunda*, fazel-o pagar em fracções infinitamente pequenas, de fórma que o contribuinte não conheça que paga. Toma para materia collectavel todas as mercadorias, e propõe um imposto unico, que denomina — *imposto sobre as facturas*.— Esta contribuição é regulada pelos valores representados nas facturas, e assim corresponde, segundo o auctor, á mais exacta proporcionalidade: é o imposto *ad valorem*, como o entendia Girardin (167).

Tellier quer ainda que, com a proporcionalidade, appareça a louvavel condição de ser equitativo, visto que, sendo os objectos de luxo e que mais alimentam a vaidade os de maior preço, os abastados, que d'elles usam, seriam os maiores contribuintes. É porque o imposto affecta os valores que entram no commercio, que fazem objecto de compra e venda, é indirecto e por tanto voluntario, em quanto que só o paga quem compra. D'esta

fôrma reúne as duas qualidades que, segundo elle, faltam á maior parte dos impostos existentes.

172. Eis como Tellier formúla a sua doutrina: «Quero emfim estabelecer que todos os impostos podem ser substituidos por um imposto unico, e que satisfaça a todas as exigencias — o *imposto sobre as facturas*... O systema que proponho resolve a questão (da proporcionalidade) de uma forma generica. Com effeito, não se tracta já, com o seu auxilio, de pesar sobre tal ou tal especie de consumo, mas de os affectar a todos.» Exemplificando com a venda de um chale, accrescenta: «O que acabo de dizer de um chale applica-se, como facilmente se comprehende, ás habitações, á mesa, aos vehiculos, emfim a todas as cousas, a todas as exigencias da vida.»

Tendo exemplificado o seu systema com a venda do chale, accrescenta que a materia prima, a lã, deve ter sido collectada na mão do criador do gado, de que ella pro-veio; depois na do commerciante, que a comprou; em seguida na do operario, que fiou a lã; e ainda depois na mão do fabricante, que tem a lã fiada e d'ella fez os chales: d'esta fôrma a cada nova transacção, representada por um novo valor, é lançada uma percentagem. Prevê os resultados da sua doutrina pelo que acontece com o imposto do tabaco, o qual não se faz sentir; pois cada consumidor paga em proporção dos seus meios, em fracções minimas, e quando quer; e tambem com a venda dos jornaes por numero, pois todos compram e dispendem mais do que se tivessem o jornal por assignatura.

O auctor vê no seu systema outros effeitos de não menos valor: a extincção de tantos impostos vexatorios, das alfandegas, das barreiras e do grande pessoal empregado na actual fiscalisação, e por tanto grande economia. A simplicidade do objecto do imposto corresponde a simplicidade do meio da cobrança. «Objectar-se-ha, diz elle, com a difficuldade do pagamento por miudo, que o systema exige. É verdade: á primeira vista a complicação

parece grande. No entanto a que se reduzirá? *A ter em casa sellos moveis, para applicar no corpo de cada factura.* Haverá nada mais facil?»

Com effeito o systema é simples; mas de uma simplicidade inapplicavel. Como verificar o augmento de valor em cada venda para nella assentar o imposto? Alem de todos os inconvenientes, que se notam nos impostos de consumo, accrescia o da impossibilidade de admitir facturas em todas as vendas, e de verificar o pagamento do imposto. Esta nova theoria só deixa ver que os defeitos do que existe despertam a attenção dos pensadores, e que o imposto unico continúa a ter sectarios.

173. Alem das theorias exclusivas podem apontar-se mais duas: uma que, admitindo diversos impostos, prefere para materia collectavel os objectos de consumo; e outra as transmissões por titulo lucrativo.

Os sectarios da primeira fundam-se nas difficuldades que ha em descobrir o verdadeiro rendimento da propriedade e industria de cada um, e em ser preferivel o imposto que menos se faz sentir. Preferem os impostos indirectos, e sustentam que os directos devem ser reservados para as occasiões de crise, as nações commerciaes e especialmente a Inglaterra e os Estados Unidos, onde o principio da liberdade individual prepondera por tal forma, que repelle toda e qualquer medida que provoque o mais leve constrangimento, como o que se exige, em virtude dos impostos directos, para declarar o rendimento e para pagar o imposto.

Eis como a este respeito se exprime Mill no logar já referido: «Esta consideração nos levaria a seguir a doutrina, que tem prevalecido até estes ultimos tempos, a saber: que os impostos directos sobre o rendimento deveriam ser reservados como recurso extraordinario, destinado para as grandes urgencias publicas, em presença das quaes a necessidade de achar recursos novos domina todas as obieccões.»

Os que procuram na propriedade, transmittida por titulo gratuito, a principal fonte da receita publica, são determinados por um principio altamente philosophico—evitar as grandes desigualdades de fortuna, sem resfriar o incentivo do interesse individual. Bentham e Mill, notaveis entre os maiores vultos da Inglaterra, grandes politicos e grandes economistas, categoricamente sustentam esta doutrina; Mill, na obra citada (a) exprime-se d'esta forma: «Em quanto ás grandes fortunas, provenientes de doação ou successões, o poder de legar é um dos privilegios da propriedade, e que pode ser utilmente regulado no interesse da utilidade publica; e, como já disse, a melhor maneira de impedir a accumulção das grandes fortunas nas mãos d'aquelles que não as adquiriram por seu trabalho, consiste em pôr um limite ao que cada um pode adquirir por doação, legado ou successão. Alem d'isto e da doutrina de Bentham, discutida anteriormente e que consistiria em supprimir as successões *ab intestato* entre os collateraes, e em fazer reverter os bens para o Estado, considero as successões e os legados em geral, quando excedam certa quantia, *como uma materia eminentemente collectavel*; e creio que se deveria elevar a taxa do imposto tanto quanto fosse possivel, sem facilitar os meios de illudir a lei por doação entre vivos, ou dissimulando as propriedades de tal modo que fosse impossivel impedir a fraude.»

174. A segunda questão ácerca da materia collectavel consiste, como dissemos (158), em saber se o imposto deve ter por base toda a fortuna do cidadão, ou sómente parte. Duas opiniões disputam preferencia neste objecto: uma entende que o imposto deve ter por base o rendimento livre; a outra, toda a fortuna do cidadão: parece-nos que estas opiniões facilmente se conciliam. Ambas podem ser apreciadas sob o ponto de vista economico e financeiro.

(a) Liv. 5, cap. 2, § 3.

175. A maior parte dos escriptores admitte que o imposto deve assentar sobre o rendimento livre: uns apreciam a questão pelo lado economico, outros pelo lado financeiro. Fundam-se os economistas em que para se sustentar e augmentar a producção é necessario respeitar os capitaes e promover o seu augmento. O Sr. Forjaz, seguindo Roscher, classifica a producção em — *rendimento total, a totalidade produzida*; — *rendimento liquido, o excedente das despesas*; — *rendimento livre, o excedente da satisfação das primeiras necessidades*; (a) estabelece que sómente parte d'este é a materia collectavel. Eis como fundamenta a sua opinião: «Como os rendimentos, em quanto permanecerem as mesmas forças productivas, se reproduzem periodicamente; e o livre (b), tanto da despesa da producção como das *necessidades domesticas*, pode ser dispendido pelos contribuintes sem offensa da reproducção futura, é manifesto que só este é a verdadeira materia collectavel. Cumpre porém que o imposto não absorva a sua mesma totalidade, porque os capitaes não se augmentam senão por meio d'elle.» (c)

Esta doutrina, como dissemos, foi adoptada pela grande maioria dos economistas: é porém certo que offerece uma grande difficuldade, e vem a ser o determinar *as primeiras necessidades da familia*. É tambem pelo lado economico que elles procuram resolvel-a: o mesmo Sr. Forjaz, considerando o proprio operario como capital empregado na producção, resolve-a na nota (d) d'este modo: «Cada um, que presta o trabalho actual, houve mister de dispender, ou alguem por elle, quantias mais ou menos consideraveis na sua criação e educação, bem como nos utensilios seus proprios, com que trabalha, os quaes constituem um capital empregado, fixo em sua pessoa e utensilios, que deve amortisar-se, pouco a pouco embora, e ser

(a) *Novos elementos de economia politica*, § 163.

(b) § 304.

(c) § 163.

(d) § 163.

retribuido do seu uso, para que não succeda haver-se empregado em pura perda, e para que o operario possa transmittil-o aos filhos, *da mesma forma* que o recebeu criando-os, e educando-os, e provendo-os dos utensilios necessarios.»

Este modo de resolver a questão offerece seus inconvenientes; já porque, considerando o rendimento livre com relação a cada familia, exige um inquerito para se conhecer das suas primeiras necessidades, já porque obsta a que se estabeleça uma regra geral, que sirva para regular o imposto: as necessidades divergem de individuo para individuo, de familia para familia, e por tanto para que o imposto seja proporcional é necessario que varie como variam essas necessidades.

176. Os que apreciam a questão pelo lado financeiro consideram-na sob o ponto de vista da egualdade do imposto. Mill, no logar citado, tractando de examinar se esta egualdade se deve entender com referencia á proporcionalidade do rendimento, ou á proporcionalidade do sacrificio, resultante do pagamento do imposto, entende que deve ser com referencia ao sacrificio, e por isso quer que se exceptue do rendimento do contribuinte a parte que for indispensavel para se alimentar e viver sem soffrimentos physicos: d'aqui a doutrina de um minimo do rendimento exceptuado do imposto. Eis como elle expõe as suas idéas:

«Examinada a questão, parece-me que a porção de verdade que nella se contém depende principalmente de se admitir um imposto, que possa ser deduzido dos consumos de luxo, e de se estabelecer um minimo, que seja apenas sufficiente para occorrer ás despesas de primeira necessidade. Se exigirem mil libras a quem tem dez mil de rendimento, não o privam de cousa alguma, que seja realmente necessario para sustentar a sua existencia, ou para a tornar agradavel; e se pedirem cinco libras a quem tem de rendimento cincoenta, impõem-lhe um sacrificio

não sómente maior, mas que não pode de fórma alguma comparar-se com o primeiro. A maneira de harmonisar estas desigualdades, e que parece a mais equitativa, é a que propõe Bentham, e que consiste em dispensar do imposto *um minimo do rendimento*, sufficiente para obter áquelle que o possui as cousas necessarias á vida. Supponde que cincoenta libras bastam para satisfazer as necessidades das pessoas que vivem ordinariamente de um rendimento, de fórma que tenham o que lhes é necessario para viver e passar bem, e defender-se contra os soffrimentos phisicos ordinarios, sem poder alcançar qualquer commodidade. Neste caso tomar-se-ia esta somma como minimo, e os rendimentos que a excedessem seriam sujeitos ao imposto, não pela totalidade, mas sim pela somma que excedesse o minimo.\*

Mill repete differentes vezes que o minimo não deve exceder o necessario para viver, passar bem e evitar os soffrimentos phisicos, devendo extinguir-se porém os impostos de consumo sobre os objectos de primeira necessidade. Este modo de resolver a questão é mais acceptavel: admittimol-o, já porque permite estabelecer-se uma regra, e funda-se em um principio de justiça, já porque é conforme ao fundamento que assignámos á sociedade e ao Estado — a garantia da propriedade. Se o homem procura o Estado como condição da segurança dos meios para subsistir, segue-se que o Estado deve respeitar a parte d'esses meios que é indispensavel para a sustentação da familia. Para se regular o imposto importa uma e a mesma cousa que esta parte se denomine minimo, ou que aquella que a exceder se chame rendimento livre.

177. O financeiro M. Pastor (a) combate a theoria do rendimento livre, e quer que toda a fortuna do cidadão sirva de materia collectavel, fundando-se em que a defesa nacional, e por tanto a garantia da propriedade, pode re-

(a) *Sciencia da fazenda*, t. 2, cap. 4, art. 4.

clamar despesas superiores áquelle rendimento. Eis a sua doutrina:

«Se o principio dos economistas fosse exacto, a sociedade nunca deveria apartar-se d'elle: e por ventura será isso possivel? Supponhamos que uma nação se vê atacada por outra, que a invade e tracta de conquistá-la: neste caso, se só lhe fosse possivel defender-se com o producto dos impostos, deduzidos do rendimento livre, deveria desistir da defesa e deixar-se conquistar, sempre que o conquistador lhe offerecesse sujeitar-se a este extremo? Ninguem convirá em similhante absurdo; porque a independencia nacional é uma necessidade sagrada, a cuja satisfação deve sacrificar-se não só o capital social, senão tambem a propria vida dos particulares (a). Dir-se-ha: não se proporcionando as contribuições á renda, a nação se arruinará, e por conseguinte tentar-se-ha contra a sua existencia. Não é tanto assim: é certo que as contribuições devem guardar relação com a riqueza nacional; não porque esta tenha de ser a base do seu estabelecimento, mas sim porque, sendo o objecto da sociedade proporcionar a seus membros as maiores garantias possiveis de segurança e de liberdade, naturalmente ha de constituir-se de modo que menos sacrificios exija. A economia nas despesas publicas é sem duvida um interesse muito attendivel; porém, neste caso, secundario, e que cede perante outra consideração primordial — a realisação dos fins sociaes.»

Em outra parte corrobora o auctor a sua theoria, dizendo que, em regra, quando os rendimentos são menores, como no caso de invasão ou de se interromperem as

(a) Nossos avós assim o praticaram, quando a Hespanha agrediu Portugal. «Todos offereceram, diz o alvará de 22 de setembro de 1762, e dispozeram desde a primeira hora em que se me rompeu esta escandalosa guerra a derramarem a ultima gôta do seu sangue e a dispenderem todos os seus cabedaes, sem reserva alguma, para me sustentarem até extinguirem a mesma escandalosa guerra, por meio de uma vigorosa defesa.»

relações do commercio externo, é então que as despesas crescem e os impostos augmentam. Esta doutrina é verdadeira; mas, como dissemos (174), pode conciliar-se com a dos economistas: estes attendem ás circumstancias normaes, e Pastor preoccupou-se do que acontece nos casos extraordinarios. Se o fim da sociedade consiste em proporcionar a seus membros as maiores garantias possiveis de segurança, é porque deve respeitar a propriedade do individuo e com ella a liberdade: neste respeito se comprehende o tomar como principio, ou regra, que os impostos devem assentar no rendimento livre, salvos os casos excepçionaes (a).

178. Das idéas que temos exposto na critica dos diferentes systemos já se vê que adoptámos a opinião dos economistas que seguem ser a materia collectavel o rendimento livre, determinado este, como ensina Mill, seguindo a Bentham, por um minimo que fique exceptuado do imposto; esta doutrina harmonisa-se com o fundamento que attribuimos ao Estado, e neste sentido já fallámos das forças tributarias e formulámos a definição theorica (135, 136 e 156).

179. A nossa legislação (e suppomos que a de todos os povos), jámais respeitou, neste objecto, a theoria economica e financeira; se algum imposto tem havido, do qual fossem exemptos os rendimentos minimos, como hoje acontece com o *income-tax* na Inglaterra, é certo que outros impostos houve que oneravam e oneram os individuos que carecem de meios para se alimentarem.

O alvará de 9 de maio de 1654, seguindo a regra anteriormente estabelecida, collecta, no tit. 2, art. 1, todo e

(a) É digna de menção a doutrina do Sr. Lopo Vaz de Sampaio, na sua *Theoria do imposto*: para base d'este quer que se tomem os valores, que cada um possui, não admittindo a distincção entre capital e rendimento.

qualquer rendimento; no art. 10 manda que no rendimento dos predios urbanos se abatam dez por cento para reparos; e nos artigos seguintes, quanto aos predios rusticos, manda avaliar os fructos, abatidas as despesas dos amanhos e cultura quando não estejam arrendados, d'onde se vê que o legislador não quiz saber das necessidades dos proprietarios. Em quanto ás industrias, no art. 11 comprehende os trabalhadores, e no art. 22 exceptua os «orphãos que viverem por soldada, e os pobres que pedem pelas portas, e outras pessoas tão pobres e miseraveis, que se não sustentam de outra cousa que de esmolás.»

A Carta Constitucional não contém prescripção alguma relativa a este objecto, e sómente no § 14 do art. 145 consignou a regra estabelecida no referido art. 1 do alvará de 9 de maio, sujeitando todos ao imposto em proporção dos seus haveres.

No relatorio do decreto n.º 22, onde o grande reformador se occupou dos principios que devem reger a legislação, apenas se diz que a contribuição predial será proporcional á renda, *deduzidas do producto bruto as despesas de conservação ou de cultura*, e que a industrial *não pode exceder o valor de tres dias de trabalho*, e em quanto ás pessoas, *que ninguem se pode escusar de contribuir, uma vez que por falta de meios a lei o não isente expressamente*. As instrucções de 21 de julho de 1835, primeira lei do novo systema liberal ácerca do lançamento das contribuições, seguiram o alvará de 9 de maio de 1654, a cujos artigos se refere: no art. 15 manda tambem abater os dez por cento na renda dos predios urbanos para seus reparos.

180. A legislação em vigor pouco differe da que deixámos apontada: em quanto á propriedade, o decreto de 31 de dezembro de 1851, no art. 7, manda que o contingente de cada concelho seja repartido proporcionalmente ao *rendimento collectavel dos predios nelle situados*; e o art. 26 das instrucções de 7 de agosto de 1860 diz:

«o rendimento collectavel dos predios rusticos é o seu rendimento que for avaliado liquido dos gastos da cultura ou exploração»; e o decreto de 6 de julho de 1865, no art. 1, estabeleceu que «o rendimento collectavel dos predios urbanos é a sua renda annual no anno de 1865.»

Pelo que respeita á contribuição industrial, a lei de 30 de julho de 1860, no art. 2, n.º 8, em quanto ás pessoas, sómente isenta os *jornaleiros ou trabalhadores que não exercerem algumas das profissões designadas nas tabellas A e B (a)*.

Devemos notar que as leis respeitam a linguagem scientifica: os escriptores designam a base do imposto *materia collectavel*, comprehendendo a reunião de todos os rendimentos do contribuinte; e as leis, referindo-se a uma contribuição, chamam á sua base *rendimento collectavel*. De toda a legislação referida vê-se que a lei de contribuição predial não respeitou tanto os principios como o alvará de 9 de maio, porque não manda deduzir cousa alguma para reparos dos predios urbanos, e a de contribuição industrial respeitou-os mais, porque exceptua os *jornaleiros*, os quaes eram comprehendidos no dicto alvará.

Para a contribuição predial achamos na Ord. Aff. (b) uma disposição, indicando que nos tempos em que não se estudavam theorias o sentimento da verdade aconselhava o que os escriptores desconhecem: o lavrador, que agricultava com bois emprestados, e só colhia o necessario para se alimentar, era isento do imposto — a jugada. «Outro sy mandamos que as pessoas pobres, que com boys emprestados, ou dados por Deos lavrarem alguma sua terra, e semezarem, e colherem seu pam pera seus mantimentos, taes como estes nam paguem jugada.»

Para a industrial achamos consignada no decreto de 9 de janeiro de 1837 uma excepção, mostrando que seu

(a) Nas tabellas comprehendem-se todos os officios, e por tanto todos os operarios.

(b) Liv. 2, tit. 29, § 11.

*auctor, o grande Passos Manuel, era homem de coração (a): «os criados de servir, os jornaleiros, e os officiaes mecanicos que não tem lojas proprias são isentos de maneiros.»* Tanto esta como a disposição da Ord. Aff. provêm de revoluções populares, e em que se proclamou a soberania do povo: é certo que temos retrogradado, pois que a nossa legislação comprehende individuos e familias que em muitos dias se sustentam de esmolas, e outras que soffrem muitas privações: o futuro ha de melhorar os dictames da lei; porque a verdade, cedo ou tarde, prevalece sobre o erro.

## XVII

### Facto indicativo do rendimento

**181.** Assentado que o rendimento é a materia collectavel, ou a base do imposto, cumpre averiguar qual o facto que o demonstra, ou lhe serve de prova; pois que para o imposto não ser arbitrario deve assentar effectivamente no rendimento, e não em meras presumpções. Este objecto não tem sido tractado com a devida clareza: os escriptores confundem o facto indicativo do rendimento em geral com o facto indicativo do rendimento em especial, — de uma especie de propriedade ou industria, e ainda com o facto indicativo do rendimento livre. Procuraremos evitar similhante confusão, tractando em separado de cada um dos referidos factos.

**182.** Os rendimentos provêm, em regra, de tres fontes, a saber: propriedade immovel, industria e capital moeda.

O facto indicativo do rendimento da propriedade immovel com referencia ao individuo é facil de determinar pela posse: toda a propriedade rende, e todo o proprietario tem interesse em que lhe seja reconhecida a sua posse,

(a) Art. 14, § 2.

— o seu direito de propriedade: a propriedade immovel está patente, e por isso o facto indicativo do seu rendimento determina-se pela posse. Os casos excepçionaes de não terem rendimento certas propriedades são occasionados por accidentes que só em hypothese se podem regular.

Tractando-se porém do rendimento de cada propriedade, a questão torna-se difficil, já porque o rendimento é incerto e varia de anno para anno na mesma propriedade, e já porque na maior parte dos casos são os proprios proprietarios que agricultam, ou não ha titulos publicos dos contractos de arrendamento. O meio mais apregoado pelos escriptores consiste em cadastrar as propriedades, descrevel-as, especificando a sua capacidade e qualidade, e avaliando previamente os seus fructos, para depois se conhecer o seu rendimento: com quanto este meio seja o que até ao presente pareça o melhor, os factos comprovam que não é perfeito. Em geral faz-se uso dos titulos de arrendamento, das declarações dos proprietarios, de informações, e por ultimo da avaliação: como tudo isto depende das circumstancias e da moralidade do povo de que se tractar, quando fallarmos de cada contribuição veremos qual é o meio mais preferivel.

183. O facto indicativo do rendimento da industria em geral não é tão facil de determinar como o da propriedade immovel; por isso que as industrias são menos patentes, e algumas ha que se exercem não tendo o industrial permanencia em certa localidade. Para a maior parte d'ellas revela-se o facto indicativo pela publicidade do seu exercicio: como toda a industria rende, logo que se tenha conhecimento do exercicio de certa industria, está reconhecido que quem a exerce tem rendimento, e por tanto o facto do exercicio constitue o facto indicativo do rendimento.

Para os casos excepçionaes, como ninguem subsiste sem meios, não sendo patentes os de que vive certo individuo, deve permittir-se que a auctoridade lhe assigne

uma industria, que pareça mais conforme ao seu estado: a ninguem deve convir que seja considerado como não tendo industria, e por tanto aquella permissão não é offensiva; salva a prova em contrario.

Pelo que respeita ao rendimento de cada industrial, a questão tem parecido insolúvel; e na verdade ainda estão por descobrir os meios para a resolver. Especialmente nas industrias commerciaes, em que as transacções são tão rapidas, tantas e algumas tão arriscadas, não se pode conhecer o rendimento de cada industrial: cada um tem interesse em occultar as suas transacções e os seus resultados. Ainda nas outras industrias os interesses são tão variaveis e tão incertos, que mal se podem determinar. Só para com os empregados, que recebem ordenados do Estado e estabelecimentos, e para as sociedades anonymas, cujos dividendos são publicados, é que são reconhecidos os factos indicativos do seu rendimento. Em regra têm-se adoptado as avaliações ou as taxas, e como correctivo a renda do estabelecimento: veremos qual é preferivel quando tractarmos da contribuição industrial.

184. O facto indicativo do rendimento do capital moeda é ainda mais difficil de descobrir; por isso que a maior parte das transacções em que elle entra mutuado, e das quaes lhe provém o rendimento, são desconhecidas, e em regra é impossivel descobri-las. Quaesquer meios directos empregados nessa investigação seriam altamente vexatorios, pois que obstavam á celeridade das transacções, e por tanto ao desenvolvimento das industrias: é este o motivo por que os meios adoptados são indirectos. Das transacções commerciaes, em que o capital é representado por letras de cambio, sómente se toma conhecimento d'aquellas, cujas letras são apresentadas em juizo para os tribunaes tornarem effectivo o seu pagamento: isto porém são excepções rarissimas.

Nas transacções civis são dois os meios empregados: o primeiro consiste em não permittir que os contractos

superiores a certas quantias sejam celebrados sem intervenção de um official publico, como se acha estabelecido no art. 1534 do nosso Codigo Civil: d'este modo o official publico pode dar conhecimento ao agente fiscal do rendimento da quantia que figura no contracto. O segundo consiste em não permittir que algum titulo hypothecario seja registrado, e qualquer outro posto em juizo, sem que previamente d'elle se dê conhecimento ao agente fiscal, para tomâr nota do respectivo rendimento; o que tambem está determinado na nossa legislação.

É porém certo que outra difficuldade maior se offerece: sendo permittido a cada um emprestar o seu capital sem vencimento de juro, o que é vulgar, e havendo tendencia para cada um se valer de qualquer meio para illudir a lei fiscal, não faltará quem dolosamente consigne no respectivo titulo que o capital não vence juro. Esta difficuldade foi resolvida invertendo os termos: neste caso, como do uso do capital, em regra, provém lucros, entendeu-se que o rendimento é para o devedor, e exige-se a este o imposto respectivo. Este meio não assenta na verdade, e pode dar em resultado na practica flagrantes injustiças; entretanto, como na maior parte das instituições o seu fundamento está na bondade relativa, em evitar o mal maior, elle pode admittir-se: tal é a fraqueza do homem e da sociedade, que, para poder manter-se e caminhar, frequentemente tem de fundamentar as leis em presumpções; salva a prova em contrario.

185. *Rendimento livre.*— O facto indicativo do rendimento livre participa de todos os inconvenientes que deixamos notados, e mais ainda da grande difficuldade de se apreciarem as necessidades de cada individuo, de cada familia.

Se um individuo tem rendimentos provenientes de mais do que de uma das mencionadas fontes de receita, o que é frequente, devem reunir-se esses rendimentos e deduzir

da sua somma a quantia necessaria e determinada para satisfazer as primeiras necessidades da familia (175); o resto é que constitue o rendimento livre. Mas como apreciar as necessidades de cada familia? O meio adoptado por Bentham e seguido por Mill, e de que fallámos (176), não corresponde á verdade; no emtanto até ao presente parece-nos o preferivel.

A falta de meios para resolver esta importante questão, quasi dependente da moralidade do contribuinte, provoca a desanimação. Alguns, attendendo a que não se pode conhecer o rendimento livre, abandonam, só por esse motivo, o systema do imposto directo, e seguem o do indirecto, não obstante conhecerem que é muito defeituoso. Não desesperemos: o homem e a sociedade são obra de Deos; a natureza perfectivel do homem progride incessantemente, e assim o que hoje parece impossivel será facil amanhã: trabalhemos, e a Providencia dará luz sufficiente para descobrirmos a verdade, que hoje se occulta.

A historia ainda neste objecto mostra que se tem progredido: na antiguidade as capitações eram frequentes, cada cabeça servia de facto indicativo de fortuna, e nella assentava o imposto (a): na idade media o boi e a enchada serviram de facto indicativo do rendimento: as nossas Ord. (b) ordenavam que quem lavrasse com uma juncta de bois pagasse jugada, um moio de imposto; e quem cavasse com uma enchada, uma teiga: estes factos indicativos são muito inferiores aos actuaes (c). A Egreja tomou por facto indicativo a producção, o qual, supposto

(a) Na Ord. Aff. liv. 2, tit. 74, encontra-se uma capitação para os judeos.

(b) Ord. Aff. liv. 2, tit. 29, e Philip. liv. 2, tit. 33.

(c) Os nossos primeiros reis e os seus barões obtinham nos mercados as cousas necessarias á vida pela terça parte menos do seu valor: «imposto monstruoso, que nos pode dar idéa das outras exacções fiscaes» Ord. Aff. liv. 2, tit. 31; Sr. Alexandre Herculano, Hist. t. 2, p. 136.

levasse vantagem ao jugo e á enchada, ainda assim era inferior ao da avaliação, que está em practica.

## XVIII

### Incidencia do imposto

186. Consideram os economistas como de difficil solução, e sobre tudo como abstracta e de si confusa, a materia da incidencia do imposto. É este o modo de pensar de De Parieu; e Garnier chega a declarar que o problema é insolúvel. Da natureza do assumpto em parte, e não menos do modo como tem sido tractado, provém essa confusão e insolubilidade que notam os escriptores. Nenhum, que nós saibamos, tem tractado o assumpto debaixo do ponto de vista theorico; e são raros os que têm separado a incidencia, ou diffusão do imposto, dos effeitos que podem emanar de uma lei tributaria; escreveram preocupados pelos factos, e servindo-se de hypotheses que resolveram a seu modo; cada qual teve em vista impugnar o systema dos seus contrarios.

Thiers e Proudhon, explicando de certa maneira a incidencia, chegaram ao scepticismo em materia de imposto; mas ácerca de tal descrença, muito bem diz De Parieu, se fosse verdadeira, não valia a pena escrever livros sobre o imposto; e nós accrescentaremos — nem formular theorias ou empregar esforços para fazer prevalecer certa ordem de idéas, como fizeram aquelles escriptores. A sciencia, repellindo os impostos indirectos, protesta contra os desvarios da razão; e a consciencia, revoltando-se contra o scepticismo, manda-nos proseguir na investigação da verdade.

187. Para evitar, quanto seja possivel, a confusão notada pelos escriptores, começaremos distinguindo a incidencia do imposto dos effeitos da lei tributaria.

Por incidencia, ou diffusão, entendemos a repartição latente do sacrificio que resulta do pagamento do imposto, ou a divisão da taxa paga; por effeitos as consequencias da lei do imposto, e que só mediatamente se referem ao pagamento. A incidencia é sempre relativa e posterior ao pagamento, e os effeitos podem ser anteriores e independentes do pagamento.

Alguns exemplos melhor farão conhecer esta doutrina. Estabelecida uma taxa sobre o chá, o negociante vendedor leva-a em conta com as mais despesas d'esta mercadoria, e por isso o consumidor é quem definitiva e ultimamente paga o imposto: d'este modo ha incidencia ou diffusão da taxa sobre os consumidores do chá: se a taxa for elevada e influir para que o consumo se torne menor, esta mercadoria não será tão procurada, e por isso, por um effeito da lei, o proprio vendedor terá de restringir os seus lucros, e assim parte da taxa ficará a seu cargo: houve por tanto divisão latente do imposto: se a taxa fôr tão grande, que chegue a impedir a importação, não haverá pagamento de imposto, e comtudo apparecerão os seguintes effeitos — a mercadoria valerá menos na mão do productor; — subirá o preço de outra mercadoria, que supra a falta do chá no mercado do consumo; e alem d'isso apparecerá o contrabando com as suas consequencias: se a importação não cessar de todo, ainda haverá pagamento de imposto e continuarão os mesmos effeitos. Outros muitos exemplos poderão fazer conhecer a differença entre a incidencia e os effeitos do imposto.

188. Na questão da incidencia o fim que se tem em vista consiste em averiguar e conhecer quem é que definitivamente paga o imposto, se o collectado, se o consumidor, ou se ambos. Como na verdade cada collectado, por seu interesse e por effeito da natureza dos factos economicos, procura desonerar-se do encargo do imposto, e este entra nos calculos d'aquelles factos, ora como parte do preço, ora como despesas da producção, do transpor-

te, etc., a questão é, de sua natureza, assim considerada problematica, e quasi que se reduz ao difficil problema *da causa e effeitos da alta e baixa dos preços e salarios.*

Aquelles que a consideram debaixo d'este ponto de vista figuram differentes hypotheses, que facilmente explicam; deixam porém de assentar principios e regras em harmonia com o objecto, e dos quaes se possa tirar alguma luz. O problema não nos deve deter; porque, quaesquer que sejam as difficuldades ou inconvenientes da incidencia, prevalecem os principios fundamentaes.

Dissemos que o imposto theorico era a quota parte do rendimento (156 e 179); e por isso o imposto, considerado theoreticamente, é directo sobre o rendimento; qualquer que seja a incidencia do imposto directo sobre o rendimento, não podemos regeital-o sem substituir os principios estabelecidos. Demais, como em theoria, para se verificar o imposto sobre o rendimento livre, é necessario estabelecer um minimo que fique exceptuado do imposto (179), os collectados hão de attender a que quanto mais, por qualquer forma, se desonerarem do encargo, tanto mais o minimo se ha de elevar; e assim reconhecerão que é de seu interesse não exaggerar as cousas, o que, infelizmente, não acontece onde o imposto não se limita ao rendimento livre. Considerando a questão pelo lado practico, encontraremos razões que servirão para reforçar a doutrina exposta.

189. Definimos o imposto practico ou legal a parte dos meios exigida pela lei, admittindo assim todo e qualquer imposto legalmente estabelecido (156). Nestas circumstancias a questão é de bondade relativa, e tem de resolver-se confrontando os dois systemas de imposto directo e indirecto, e comparando entre si os impostos comprehendidos em cada systema.

Para facilitar a solução d'este objecto offerece De Parieu a seguinte regra, que achamos adoptavel: «O imposto está, pelo menos immediatamente, a cargo d'aquella que o paga, se o objecto sobre que assenta não for suscepti-

vel de *restricção*; e pelo contrario, sendo susceptivel de *restricção*, passa no todo, ou em parte, para outros contribuintes: a repercussão ou incidencia está na razão da facilidade d'essa *restricção*.»

Para facilitar a intelligencia d'esta regra refere diferentes hypotheses: o imposto sobre a transmissão de propriedade a titulo gratuito, diz elle, é pago pelo collectado, e só por elle, porque não ha *restricção* da materia collectavel: o herdeiro não deixa de acceitar a herança, o collectado não se abstem do objecto sobre que recahe o imposto. O mesmo acontece com o imposto que affecta o rendimento da propriedade, sendo modico; e, pelo contrario, se for excessivo, porque então occasiona o abandono das terras menos productivas, dando por isso logar á diminuição da producção agricola e á alta do preço dos cereaes, o que dá em resultado obrigar o consumidor a pagar parte do imposto lançado sobre o rendimento das terras não abandonadas: houve *restricção* de materia collectavel, e por isso houve tambem incidencia; o imposto lançado ao proprietario dividiu-se latentemente entre elle e o consumidor. D'esta hypothese passa a outras relativas ao imposto sobre salarios, sobre o capital e sobre as mercadorias, ou de consumo, e serve-se da mesma operação para mostrar a incidencia de cada um.

190. Para apreciar os impostos directos, merece alguma consideração o methodo de De Parieu; porém não se pode dizer infallivel: e isto porque, em regra, na incidencia ou diffusão do imposto operam causas que lhe são extranhas. Quando se affirma, por hypothese, que o imposto entrou todo, ou parte, no preço da mercadoria, que ficou parte a cargo do vendedor, ou todo, ou parte a cargo do consumidor, não se levam em conta todas as causas que influem no preço, não se attende á *concorrença* e aos *lucros que anteriormente auferiu o vendedor*: se estes foram superiores, o imposto não passou para o comprador; se a *concorrença* augmentar, esta pode levar o ven-

dedor a tomar sobre si todo, ou parte, do imposto. A questão deve pois ser apreciada por outra forma.

É principio assentado que o imposto deve ser proporcional, affectando todos com maior egualdade: sendo isto assim, é preferivel o imposto em que se der a menor incidencia; pois que, quanto maior e mais facil esta for, tanto mais o imposto se afastará da proporcionalidade, e mais desegual será. Todos concordam em que a incidencia é maior e mais facil no imposto indirecto, por isso que assenta sobre objectos de commercio, e por tanto deve-lhe ser anteposto o directo. A proporcionalidade exige que se saiba quanto paga cada um; e como a incidencia occulta o definitivo pagamento, o imposto indirecto é a negação d'essa proporcionalidade.

Em quanto á comparação dos impostos existentes, a questão deve resolver-se tendo em vista os principios e attendendo ás circumstancias, e por tanto de nada vale figurar hypotheses. O proprio De Parieu convem em que das hypotheses que refere não pode deduzir-se um principio; e por isso conclue dizendo: « na maior parte dos casos, todo ou parte do onus fica realmente a cargo d'aquelle que visivelmente o supporta, e ostensivamente do primeiro ou segundo grau da sua incidencia.»

**191.** Thiers pelo contrario sustenta que o imposto, qualquer que seja, affecta sómente o consumidor. Eis a sua doutrina:

« O imposto repercute-se ao infinito, e de repercussão em repercussão torna-se a final parte integrante do preço das cousas. Cada manufactor, fabricante, operario ou commerciante inclue nas despesas da sua arte, ou industria, todas as despesas — custo de materias primas, de fabricas, de salarios e de impostos que oneram a habitação, mercadorias, e bem assim todos os impostos pessoases e relativos á alimentação; a somma de todas estas despesas é que forma o preço originario. Se este não se recebe por occasião da venda da mercadoria, a industria definharia »

e não poderá subsistir: os impostos entram no preço dos salarios, e d'aqui vem a sua differença de uma para outra povoação, conforme os impostos locais são maiores ou menores, sendo os salarios do campo os mais baixos por não haver ali impostos de consumo. Em summa o rico é quem está mais sujeito ao imposto. Aquelle que compra mais objectos é quem paga maior tributo.»

A doutrina de Thiers não assenta sobre um principio philosophico, e por este motivo não fez eschola; teve por fim especialmente evitar que em 1848 o governo da republica estabelecesse o imposto progressivo (a). Se confrontarmos o que diz Thiers, relativamente á incidencia, com os principios que estabeleceu ácerca da justiça do imposto, reconheceremos que não foi coerente: affirmou que todo o imposto, não proporcional ao que cada um ganha ou possui, segundo uma proporção constante para todos, era injusto, incerto, arbitrario e desregrado; ora, sendo um effeito certo do imposto indirecto a incidencia, e portanto a negação da proporcionalidade, é elle injusto, arbitrario, incerto e desregrado.

Por outro lado, se a todo o trabalho ha de necessariamente corresponder, como pensa Thiers, um salario sufficiente para a sustentação do operario, industrial ou agricultor, segue-se que o proprietario, arrendando a sua terra, e o capitalista mutuando o seu capital, têm de respeitar aquelle principio, é por isso nem sempre hão de levantar a renda ou o juro quando lhes seja lançado um novo imposto. Alem d'isso pode ainda responder-se que nem sempre o que está em melhores circumstancias de comprar, effectivamente compra; e que muitos ha que o fazem sem terem os meios necessarios na occasião, e que até chegam a comprometter a dignidade para comprar. É mais facil provar que é mais tributado o que trabalhando não paga

(a) O notavel estadista ainda em 1871, na qualidade de chefe do poder executivo da republica, fez prevalecer as suas idéas perante a assemblea nacional, e conseguiu que esta tributasse de preferencia as materias primas e objectos de consumo.

imposto por não ter meios, do que provar que é mais tributado o mais rico, no sentido em que nos falla Thiers.

Em conclusão diremos — que a questão da incidencia, considerada do modo como o fizemos, subordinando-a aos principios e com referencia ao imposto, que é mais susceptivel de se dividir ou diffundir, tem uma solução, e deve ser tractada; pelo contrario, separando-a dos principios e sem attenção áquelle dos impostos que mais incide, é insolúvel, e sem utilidade (a).

## XIX

### Condições ou caracteres do bom imposto

192. Os escriptores têm apresentado certas maximas, ou regras, que são tidas como verdades fundamentaes na sciencia do imposto: as de Smith adquiriram tal importancia, que todos as consideram como classicas; e, como exprimindo a ultima palavra sobre o imposto, são citadas textualmente pelos melhores escriptores.

Sem desconhecer esta importancia, cumpre-nos todavia notar que essas maximas accusam falta de methodo; falta que provém de não se terem occupado, Smith e os mais escriptores, da sciencia das finanças: consideraram o imposto pelo lado economico, e quando fallaram dos requisitos que deve ter o bom imposto, attenderam especialmente aos impostos existentes. Nós seguimos outro rumo: apresentamos a mesma doutrina como consequencia dos principios estabelecidos, e por isso a designamos condições ou caracteres, e não maximas ou regras; todavia,

(a) Sr. Forjaz, § 306 e 307; De Parieu, t. 1. cap. 6; Proudhon, *Theoria do imp.* p. 264 e 323; Thiers, *Propriété*, liv. 4, cap. 5; Garnier, *Finan.* cap. 5, n.º 2.

para que a excellente doutrina de Smith possa ser devidamente apreciada, d'ella faremos menção textualmente.

**193.** O imposto (já o dissemos) é a quota parte do rendimento livre do cidadão, com que o direito o obriga a concorrer para a satisfação da despesa publica (156): d'esta definição podemos deduzir os seguintes caracteres do imposto: este deve

1.<sup>o</sup> ser justo, isto é, corresponder ao serviço recebido. Os economistas determinam este requisito pela proporcionalidade: adiante veremos como deve ser entendida ou determinada a justiça do imposto (246 e seg.);

2.<sup>o</sup> assentar sobre o rendimento livre, e por tanto ser directo em quanto á pessoa e á cousa, e não comprehender outro rendimento que não seja o livre (175). Nos impostos existentes falta esta condição: o *income-tax* não comprehende certo rendimento, e por isso tem alguma relação com o imposto sobre o rendimento livre;

3.<sup>o</sup> ser geral, isto é, comprehender todo o cidadão que tiver aquelle rendimento: a falta d'este requisito dá lugar a que alguém soffra um encargo, que não lhe pertence, e por isso torna o imposto injusto;

4.<sup>o</sup> ser justificado pela despesa commum do Estado, fundamento directo das finanças; e por tanto não deve excedel-a;

5.<sup>o</sup> ser uma quota, ou taxa, bem determinada em si e em quanto á sua base, ou materia collectavel: a falta d'esta condição torna o imposto arbitrario, o peor de todos os defeitos que pode ter. É arbitrario o imposto do consumo, porque este facto não pode precisar-se bem; e muito em especial o regulado pelo art. 142 do Cod. Adm., por isso que o facto da venda a retalho é indeterminado (221 e seg.).

6.<sup>o</sup> ser bem determinado no pagamento da quota, tanto em relação á especie, como ao tempo, lugar e modo; a falta de algum d'estes requisitos dá lugar a que o contri-

buinte procure illudir a lei, e a que o agente fiscal exorbite e se torne arbitrario e vexador (289 e seg.)

194. A estes accrescem outros requisitos, que devem encontrar-se no imposto legal (156):

7.º não deve affectar os objectos de primeira necessidade, e especialmente os generos alimenticios; por isso que a *restricção* (189) neste objecto importa a fome e o definhamento da classe trabalhadora;

8.º deve tender a respeitar os bons costumes, reprimir os máos, e nunca a suscital-os: a excepção do pagamento do imposto de registro a favor dos estabelecimentos de beneficencia e caridade, respeita ao primeiro requisito; a taxa sobre as bebidas alcoolicas e o tabaco. respeita ao segundo; e o imposto das loterias incorre no defeito de suscitar os máos costumes.

9.º deve ser de facil cobrança: d'este modo previne-se a tendencia do contribuinte para se eximir ao pagamento, e o grande dispendio na cobrança, evitando-se assim as vexações fiscaes. A quasi todos os impostos de consumo falta esta condição;

10.º deve ser, quanto possivel, conforme aos costumes dos povos: este requisito faz perder a aversão ao imposto, que em geral provoca tudo o que contraria o povo nos seus costumes;

11.º não deve promover a *restricção* da materia collectavel, e por tanto a redução da receita: este defeito é proprio de todo o imposto elevado. Quando a antiga siza foi elevada de 5 a 10 % teve este resultado;

12.º finalmente a lei do imposto deve ser tal que não provoque resultados ou effeitos (187) que obstem aos fins que ella se propõe — haver o devido rendimento, e d'aquelles que a justiça manda collectar: o imposto excessivo produz ordinariamente aquelles resultados.

Todos estes requisitos são tambem recommendados, se não exigidos, pela politica. A vi la humana não pode estar directamente sujeita a prescripções: a actividade, e a au-

tonomia individual, são a lei: as prescripções positivas são a excepção: é por isso que a primeira das garantias sociaes consiste em que nenhum cidadão possa ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei; em materia de imposto tudo deve ser claro e preciso, isento de arbitrio, a fim de que o cidadão saiba o que é obrigado a pagar, quando e como, e possa francamente usar da sua liberdade.

### 195. Doutrina de Smith (a):

*Maxima primeira* — « Os subditos de um Estado devem contribuir para a sustentação do governo, cada um, quanto seja possível, em proporção das suas faculdades, isto é, do rendimento, que usufrue sob a protecção do Estado.

« A despesa do governo está para com os cidadãos, como estão as despesas de uma administração para com os co-proprietarios de uma grande propriedade, que todos são obrigados a contribuir para estas despesas em proporção com o interesse que lhes provém d'essa propriedade. Seguir ou deixar de seguir esta maxima constitue o que se chama egualdade ou desigualdade na distribuição do imposto. Observemos, uma vez por todas, que o imposto que assenta, por ultimo, sobre uma das tres especies de rendimento (da terra, da industria e do salario) é forçosamente illegal, em quanto que não affecta as outras duas. No exame dos differentes impostos não me referirei a esta desigualdade, e occupar-me-hei especialmente da outra, da desigualdade que provém de certo imposto affectar desegualmente certo rendimento.

*Maxima segunda* — « A taxa, ou porção do rendimento, que cada individuo é obrigado a pagar, deve ser certa e não arbitraria. A epocha do pagamento, o modo e a quantia a pagar, tudo deve ser claro e preciso, tanto para o contribuinte como aos olhos de qualquer outra pessoa.

« Quando acontece o contrario, o collectado está mais

(a) *Riqueza das nações*, liv. 5, cap. 2.

ou menos á discricção do agente fiscal, que pode então aggravar a taxa por inimizade, ou, valendo-se do receio que elle tem de ser vexado, extorquir-lhe algum presente ou gratificação. A incerteza na taxa auctorisa a insolencia e favorece a corrupção de uma classe, que é naturalmente odiosa ao povo, ainda quando não seja insolente nem corrupta. A certeza do que cada um deve pagar é, em materia de imposto, cousa de summa importancia: entendo, e a experiencia o demonstra, que é menor o mal da desigualdade, mesmo saliente, do que a incerteza, ainda que em pequeno gráo.

*Maxima terceira* — «Todo o imposto deve ser recebido na epocha e segundo o modo por que forem mais commodos para o contribuinte.

«Um imposto sobre a renda da terra e casas, pago na occasião em que ordinariamente são pagas as rendas, é recebido na occasião em que se presume que o contribuinte melhor pode satisfazê-lo, ou que é mais verosimil ter elle com que pagar. Todo o imposto sobre as cousas de consumo, que são artigos de luxo, é pago definitivamente pelo consumidor, por um modo muito commodo para elle. Paga pouco e pouco, á medida que tem necessidade de comprar esses objectos. Alem d'isso, como pode deixar de comprar, será culpa sua se soffrer sacrificio consideravel, resultante d'esse imposto.

*Maxima quarta* — «Todo o imposto deve ser estabelecido de forma que faça sahir da mão do contribuinte a menor somma possivel, alem da que entra no thesouro publico; e ao mesmo tempo que se demore o menor tempo possivel, desde que sae das mãos do contribuinte até entrar no mesmo thesouro: o contrario d'isto pode acontecer de quatro maneiras:

«1.<sup>a</sup> A recepção pode necessitar do emprego de um numerozo pessoal, cujos ordenados absorvam a maior parte do producto do imposto, e cujas concussões promovam outro imposto adicional sobre os contribuintes(220).

«2.<sup>a</sup> O imposto pode obstar á industria do povo, e des-

vial-o de se entregar a certos ramos de commercio e de trabalho, que forneceriam occupação e meios de subsistencia a muita gente. D'este modo, em quanto que por um lado elle obriga o povo a pagar, por outro diminue ou talvez aniquile alguns meios que o poriam em melhores circumstancias de o fazer.

«3.<sup>a</sup> Por meio dos confiscos, mulctas e outras penas, em que incorrem aquelles que succumbem nas tentativas empregadas para illudir o imposto, elle pode arruinal-os, e d'este modo destruir o beneficio que a sociedade teria tirado do emprego dos seus capitaes.

«Um imposto, inconsideradamente estabelecido, offerece um poderoso attractivo á fraude. Ora, é preciso augmentar as penas contra a fraude á proporção que augmenta a tentação de defraudar. A lei, violando então os primeiros principios da justiça, começa por fazer despertar a tentação, e pune depois aquelles que succumbem; ordinariamente ella aggrava-se á proporção que augmenta a circumstancia que deveria minoral-a.

«4.<sup>a</sup> O imposto, sujeitando o povo a varejos reiterados e a buscas odiosas dos agentes fiscaes, pode expol-o a muitas penas inuteis, a vexações e oppressões: ainda que, rigorosamente fallando, as vexações não sejam uma despesa, ellas equivalem de certo ao preço por que qualquer consentiria voluntariamente em eximir-se d'ellas.

«É de uma ou de outra d'estas quatro maneiras differentes que os impostos são ordinariamente onerosos ao povo, em uma proporção infinitamente maior do que são proveitosos ao soberano» (a).

(a) Sr. Forjaz, § 311; Jacob, §§ 461-464; De Parieu, liv. 1, cap. 3; Garnier, cap. 13.

## XX

**Classificação dos impostos**

196. Os economistas, querendo simplificar o estudo das diversas contribuições, tractaram de as classificar; e os proprios estadistas, com o fim de organizar os orçamentos methodicamente, admittiram a classificação usual dos impostos em dois grandes grupos — directos e indirectos. Esta classificação foi geralmente recebida, e passa por legal; e, supposto não seja rigorosa, é a que melhor satisfaz. A ella se referem mais ou menos as classificações theoricas, o que deixa ver que o seu fundamento tem alguma cousa de verdadeiro. Examinemos a divisão legal. algumas das classificações theoricas, e exporemos depois a nossa opinião.

197. A divisão usual, adoptada pelos economistas, fundamenta-se na relação que se dá entre o imposto e o collectado: d'este modo chama-se directo ao imposto quando o contribuinte o paga por sua propria conta, e indirecto quando elle apenas o adianta ao Estado, e depois o vai reaver de outrem: assim os impostos lançados a certos e determinados individuos, tendo em consideração a sua fortuna real ou presumida, são directos; aquelles que se referem ás mercadorias, e que vão fazer parte do seu preço, são indirectos: quem os paga ao Estado indemnisa-se quando vende as mercadorias, e os compradores pagam em pequenas fracções a quantia que o commerciante pagou ao Estado, e isto sem attenção á sua fortuna (191).

Nesta classificação nota-se que a incidencia é tomada em consideração, e como esta é fugitiva e escapa por qualquer circumstancia á intenção do legislador, por isso não é infallivel: por outro lado, se, tomando-a por base, qui-

zermos dividir os impostos existentes, encontramos alguns que ficam excluidos dos dois grupos; assim acontece com os impostos de matriculas, de cartas e de multas, que no nosso orçamento são classificados como directos: d'aqui vem que o Sr. Forjaz chama-os *anomalos*.

Se adoptarmos a exposição de De Parieu ácerca da divisão legal, ainda acharemos maior difficuldade; diz elle: «Para os legisladores e administradores da França, todo o imposto que pesa sobre um contribuinte, nominalmente designado, e que lhe é exigido em prazos periodicos *regulares*, é um imposto directo. O imposto é, pelo contrario, indirecto, quando assenta antes sobre um facto do que sobre um homem, e quando não fere o contribuinte senão de uma maneira por assim dizer mediata, por occasião de um facto sem continuidade, nem periodicidade *regular*, tal como um consumo, uma aquisição.» Como nestas definições se exigem requisitos determinados, resulta que facilmente qualquer dos impostos directos lhe escapa: assim os impostos predial e industrial, quando pagos em um só praso, ou quando estabelecidos extraordinariamente, deixarão de ser directos, o que é absurdo, e contra o uso e opinião de todos os escriptores.

**198.** Mac Culloch e Mill divergem completamente no modo de classificar os impostos: o primeiro, citado por De Parieu, diz que «o imposto é directo quando é immediatamente estabelecido sobre a propriedade ou sobre o trabalho, e indirecto quando é pedido ás mesmas fontes de riqueza pela obrigação, imposta aos proprietarios e aos trabalhadores, de comprarem a liberdade de usar de certos objectos ou de certos privilegios.» Vê-se que este auctor attende menos á relação do imposto com o contribuinte, do que á origem dos meios para o satisfazer. Esta doutrina altera completamente o modo geral de considerar o imposto, por isso que faz entrar os impostos sumptuarios e de janellas no grupo dos indirectos, comparando-os por tanto aos de consumo.

Mill (a) chama directo áquelle imposto que se exige a quem o legislador deseja, ou se propõe fazel-o pagar; e indirecto áquelle que se pede a uma pessoa, na esperança de que ella se indemnizará á custa de outrem; como acontece com os de consumo, em que o negociante se faz reembolçar pelos seus freguezes.»

De Parieu critica esta doutrina, dizendo que assenta mais na incidencia do que no estabelecimento do imposto, e que se dá nella o inconveniente de incluir nos impostos directos o imposto de consumo, quando fôr pago pelo proprio consumidor; e tambem os de registro e sêllo, que pelas definições d'outros escriptores são considerádos indirectos. O proprio Mill entende que o imposto lançado sobre a propriedade urbana, quando pago pelo arrendatario, é directo; e pelo contrario indirecto, quando é pago pelo proprietario.

499. Hoffmann, escriptor allemão, dividiu o imposto em dois grupos: impostos sobre a posse, e impostos sobre as acções ou actos. Esta classificação é vaga e metaphysica; e para isto se reconhecer basta observar que o auctor comprehende no primeiro grupo as capitações ou imposto pessoal propriamente ditto, pois o considera como assentando sobre a posse de certas qualidades pessoais, e tambem os sumptuarios, porque geralmente deixam presumir um objecto possuido. De Parieu entende que este escriptor tem razão; e diz que na verdade ha sómente duas especies de impostos: uma, que affecta as relações permanentes, como a existencia, a posse, o gozo duradouro de um objecto; e outra, que affecta relações accidentaes, como os consumos, as mutações e os actos sem permanencia. No entanto não adoptou esta doutrina, e antes offerece como mais plausivel outra classificação bem diversa.

Tomando para base os objectos em que assentam os impostos, forma cinco categorias, comprehendendo:

(a) *Princ. de Ec. Pol.* liv. 5, cap. 3.

- 1.<sup>a</sup> Os impostos sobre as pessoas, ou capitações;
- 2.<sup>a</sup> Os impostos sobre a riqueza, ou sobre a posse dos capitaes e rendimentos;
- 3.<sup>a</sup> Os impostos sobre os gôzos;
- 4.<sup>a</sup> Os impostos sobre os consumos;
- 5.<sup>a</sup> Os impostos sobre os actos.

Chama natural a esta classificação, por isso que de uma categoria se passa para outra por diferenças quasi insensíveis, e porque tem a particularidade de se poder harmonisar com as outras classificações, e especialmente com a classificação legal: os tres primeiros grupos entram no imposto directo, e os dois ultimos no indirecto.

200. Sem desconhecer o merecimento d'esta classificação, que não se refere directa ou indirectamente á incidencia, achamos todavia que ella é muito positiva, e não assenta em principios, e por tanto não se pode deduzir d'ella uma regra util, que sirva para apreciar os diversos impostos.

Admittimos que o imposto era theorico e practico, e assim temos de considerar a questão com referencia a cada um. O primeiro assenta sobre o rendimento livre (156): d'este modo, tomada a base do imposto genericamente, não admite classificação; é um só, e directo; se porém attendermos ás fontes do rendimento, admite a classificação tripartida (182): imposto sobre o rendimento da propriedade, do capital moeda e da industria. Qualquer d'estes impostos refere-se directamente a certa e determinada pessoa, e ao rendimento que lhe pertence, affecta o individuo pelo que deve pagar por si, ou por sua conta: estes requisitos é que constituem o imposto directo.

Com referencia ao imposto legal, ao que assenta nos meios escolhidos pela lei (156), a questão deve ser considerada debaixo de dois pontos de vista: attendendo aos elementos que constituem o imposto directo, e áquelles impostos que effectivamente são comprehendidos em certo orçamento, pois que difficilmente se podem prever todos

os impostos existentes em todas as nações; alguns ha que são muito singulares, e até caprichosos.

D'esta forma diremos que quando o imposto respeitar a certa e determinada pessoa, e esta o pagar por si e com referencia á sua riqueza, é directo: dos nossos impostos entram nesta categoria o predial, o industrial, o de renda de casas, o sumptuario, o de registro, decima de juros e o imposto de minas; e ficam fóra d'ella todos os outros, que o orçamento considera como directos, e por isso incluimos no grupo dos indirectos. Estes, que se exigem sem tomar por base os meios effectivos, e que podem assentar em objectos de consumo ou em serviços, subdividem-se em impostos de consumo e impostos de serviços: nesta classe entram os nossos denominados — emolumentos, matriculas e cartas, direitos de mercê, mulctas, de viação e licenças: todos os outros são impostos indirectos de consumo.

Pode ser contestado que algum imposto de consumo deva ser considerado imposto de serviço, mas esta classificação abrange todos. Alem d'isto parece-nos que ainda offerece um ponto de distincção util, e vem a ser, que o imposto directo affecta o individuo independentemente da sua vontade, e o indirecto de consumo, ou de serviço, depende, em hypothese, mais ou menos, da vontade do individuo.

A regra practica a deduzir d'esta doutrina consiste em que todo o imposto directo, por isso mesmo que assenta em principios, é preferivel ao indirecto, e que de entre os indirectos podem preferir-se os de serviços, porque não respeitam immediatamente á existencia, como os de consumo.

201. Ainda se admittem outras divisões de menor importancia: o imposto directo divide-se, em quanto ao principio da justiça, em proporcional e progressivo: aquelle augmenta em exacta proporção — de dez, um; de vinte, dois, etc.; — este cresce fóra d'esta proporção, de dez, um;

de vinte, dois e uma millesima; de trinta, tres e quatro millesimas, etc. Relativamente ao modo de se estabelecer, divide-se em imposto de quotidade e de repartição: este tem logar quando previamente se fixa uma quantia que ha de ser *restrictamente* distribuida pelos contribuintes; e o de quotidade quando se lança a cada contribuinte uma percentagem sem attenção *restricta* á quantia previamente orçada: por exemplo, a decima foi imposto de quotidade, actualmente a contribuição predial é de repartição (234 e seg.). Se o imposto é estabelecido com caracter de permanencia, diz-se ordinario; não sendo assim, diz-se extraordinario: se comprehende todos os individuos de uma nação, diz-se geral; se só os de um concelho ou districto, diz-se local: este com referencia ao circulo é geral. Tambem se admite a distincção de imposto pessoal quando affecta a pessoa, e de real quando affecta as cousas. Ordinariamente os impostos pessoaes, que não são fixos, ou puras capitações, referem-se aos meios, e por isso podem dizer-se mixtos (a).

## XXI

### Exame comparativo entre as contribuições directas e indirectas

202. As difficuldades que apparecem na resolução das difficeis questões do imposto têm determinado os escriptores a empregar todos os meios para demonstrar qual o mais justo, moral e util. Depois de terem apresentado os principios e de os terem reforçado com auctoridades, recorrem á confrontação dos dois systemas — do imposto directo e indirecto. D'esta comparação cada um deduz argumentos a seu modo para sustentar a sua opinião. São louvaveis estes esforços, pois demonstram que não ha na

(a) Sr. Forjaz, § 300; Mill, liv. 5, cap. 3, § 1; Garnier, cap. 6 e 8; De Parieu, liv. 1, cap. 2.

sciencia difficuldade que não deva arrostar-se, e que a questão do imposto é uma questão humanitaria: tambem este assumpto está incluído no Programma. Para proceder com ordem consideral-o-hemos debaixo de differentes pontos de vista — da justiça, da moral, da politica, da economia e das finanças.

203. Pela doutrina da classificação sabemos que no imposto directo a lei attende geralmente á situação permanente e estavel do individuo, descrevendo em um *rol* o nome, profissão, morada, propriedade, industria, ou outro indicativo da sua fortuna: esta descripção chamou-se entre nós, em quanto durou o systema da quotidade, *lançamento*; e agora, pelo systema de repartição, chama-se *matriz*. No imposto indirecto o processo é outro: não ha tal descripção; a lei não se refere a certo individuo; apenas declara a mercadoria ou serviço que é collectado, e estabelece a taxa correspondente: aqui não ha factos permanentes, mas sim factos accidentaes, ou passageiros.

Em linguagem economica e financeira o imposto diz-se justo quando é geral e proporcional, quando corresponde ás *possibilidades* ou fortuna de cada um; ora como estas qualidades se encontram mais facilmente no imposto directo, segue-se que este é preferivel ao indirecto. Embora seja difficil descobrir o rendimento de cada um, o legislador funda-se na proporcionalidade, e por tanto na justiça; no indirecto, pelo contrario, tudo é incerto: o imposto confunde-se com o preço da mercadoria, ignora-se quem paga mais ou menos, e é impossivel verificar a proporcionalidade.

Quando o imposto indirecto é estabelecido sobre o facto do consumo, então, na maior parte dos casos, a injustiça é revoltante; porque paga mais o que tem menos meios. Assim acontece com o nosso imposto do real d'agua, e mais ainda com o imposto auctorizado pelo artigo 142 do Cod. Adm. Exceptuando a carne fresca e algum outro genero que não possa conservar-se, nos municipios quem

tem alguns meios compra, se quer, os outros generos por juncto, e não paga imposto: o motivo que devia ser tomado em conta para pagar é que fundamenta a excepção!

Diz Mill que o directo é mais justo do que o indirecto, porque se exige quando o contribuinte tem meios, e que o indirecto não attende á possibilidade dos meios: muitas vezes fere o individuo quando elle está a braços com a miseria. No emtanto o celebre economista Ricardo sustentou que os impostos indirectos sobre os objectos de primeira necessidade incidem sobre o rico. É desconhecer a concorrência que os operarios se fazem, e que as suas circumstancias não permitem o reembolso. A Inglaterra, extinguindo os direitos sobre taes objectos, reconheceu ser falsa a doutrina de Ricardo.

**204.** Pelo lado moral tambem é preferivel o imposto directo: o encarecimento dos generos restringe o consumo, e, como é de necessidade que se consuma, cada um procura por todos os meios illudir a lei; d'aqui provém a fraude e o contrabando: quando esta fraude provém de uma lei injusta os povos favorecem-n'a. Uma lei que produz taes effeitos é immoral. Nas grandes cidades a carestia dos generos influe na corrupção dos costumes: se a carestia provier, em parte, do imposto, este terá tambem parte nessa corrupção. Victor Modesto, na obra do *Pauperismo em França*, diz que o imposto indirecto opéra cada anno sobre o trabalho das classes pobres uma subtracção que excede a sua quota proporcional, e determina para ella um empobrecimento relativo. A miseria não favorece a virtude e a moral.

**205.** Considerado politicamente, será melhor o imposto que despertar a attenção do individuo para os negocios publicos, e de certo que o directo é preferivel neste sentido. Com o imposto indirecto ninguem paga imposto; o que se paga é a mercadoria: as grandes massas não vêem o agente fiscal, só vêem o commerciante, a quem com-

pram a mercadoria; para ellas o Estado é uma entidade, que vive milagrosamente. Por effeito do imposto directo cada um, pagando, encontra-se de face com o agente fiscal, e quando paga é naturalmente levado a saber a razão por que o faz, e se paga tanto como os outros, ou mais do que deve (51 a 62).

L. Reybaud, respondendo aos que argúem o imposto directo de ser duro, por affectar directamente o contribuinte, diz que, se é duro, tem a grande qualidade de ser franco: reclamando uma somma, desperta, diz elle, no espirito d'aquelle que a paga o desejo de saber o que essa somma representa. Se é uma guerra, discutem-na; se um melhoramento, averigua-se a sua urgencia. O imposto directo é assim um incentivo da opinião publica. Cada um sabe ou procura saber por que preço é cidadão. D'esta disposição do espirito nasce uma vigilancia geral para tudo, e especialmente para as despesas publicas. Se todos os impostos fossem directos, os governos e os povos apreciariam bem os seus effeitos, e só por isso teriam menos tendencia para a guerra.

**206.** Sob o ponto de vista economico concordam todos em que o imposto indirecto é menos economico, já porque demanda um grande pessoal, que melhor se occuparia em qualquer industria (161 e 163), já porque a sua arrecadação é mais dispendiosa do que a do imposto directo: este custa, termo medio, 8 por cento e ainda menos; o indirecto 15 a 20 por cento, e alguns ha que custam 30 e mais por cento.

**207.** Os financeiros, tendo principalmente em vista o augmento da receita e a facilidade do pagamento, preferem o imposto indirecto. O grande principio, que, segundo elles, prevalece a todas as theorias, é o aphorismo do duque de Gaeta: — «o melhor imposto é aquelle cujas formas dissimulam melhor a sua natureza.» O contribuinte paga sem o saber, e por tanto não relucta em pa-

gar; o imposto, confundindo-se com o preço, evita que o agente fiscal se ache em contacto com o contribuinte: eis a sua grande virtude. Quando o imposto assenta sobre os generos de consumo, e especialmente de primeira necessidade, augmentando o consumo, augmenta por consequencia o imposto; e como as condições e commodos da existencia vão progredindo, esta fonte de receita é a melhor, pela facilidade da cobrança e incremento progressivo.

Estas considerações baseiam-se na ignorancia e na illusão das massas, e por isso de sua natureza são hypotheticas. E demais, esta facilidade é moral e não economica: se ha progresso no bem-estar e commodos da vida, maior haveria se o systema tributario fosse justo: se as condições e commodos da vida augmentam, tambem não é menos verdade que a par d'elles augmenta a miseria e a degradação (169). Para se conhecer a quanto pode chegar o exaggero ácerca da facilidade do pagamento, mencionaremos a doutrina do marquez de Garnier: «Ligando o imposto á cousa fungivel, confundindo-o com o preço d'esta, fazendo com que o pagamento da divida e o gôzo seja um unico e mesmo acto, faz-se com que de algum modo o imposto participe do attractivo que tem o consumo, e que nasça no espirito do consumidor o *desejo de pagar o imposto.*»

Allega-se tambem que o imposto indirecto é voluntario, e por isso que o comprador pode deixar de comprar. Isto não é verdade senão em certas hypotheses, e, quando o seja em relação á economia, diz muito bem Mill, que egual economia se pode fazer no imposto directo. «...Supponde que se tenha estabelecido sobre o vinho um imposto assás elevado, e que fizesse subir cinco libras o preço total do vinho que certo contribuinte consome em um anno: compete-lhe reduzir o consumo, diz-se, se quer evitar o imposto. Isto é exacto; mas se o imposto de cinco libras, em vez de ser estabelecido sobre o vinho, lhe fosse exigido pelo imposto sobre o rendimento, elle poderia

egualmente, gastando cinco libras de vinho de menos, economisar o montante do imposto, e d'este modo a differença entre as duas hypotheses é illusoria.»

Tambem se allega a favor do imposto indirecto a predilecção que por elle têm os inglezes e americanos. Seja um inglez quem responda a este argumento: «Este sentimento, diz Mill, não é fundado sobre uma apreciação racional dos factos; é d'alguma forma pueril (a).»

## XXII

### Tendencia geral para as contribuições directas

208. A verdade e a justiça têm prevalecido contra os erros e difficuldades: é nisto que consiste o verdadeiro progresso. Escriptores e estadistas procuraram reduzir, quanto as circumstancias o permittiram, a immensa e miuda rede de impostos indirectos, que por toda a parte acabrunhava o homem e comprimia as industrias e o commercio.

Na idade media, quando a realza começou a centralizar o poder e a formar as nacionalidades, o rendimento dos bens da corôa (147) tornou-se insufficiente para occorrer aos novos encargos, e especialmente ás despesas extraordinarias, provenientes da guerra. A propriedade achava-se em poder dos grandes — senhores privilegiados; eram fracas as industrias, e o commercio limitadissimo; não havia por tanto rendimento para materia collectavel, ainda que fosse proprio d'esses tempos estabelecer contribuições directas.

Quando os reis de Castella pretenderam obter meios pecuniarios directos, os estados responderam-lhes nega-

(a) De Parieu, t. 1, cap. 9; Mill. liv. 5, cap. 6; Garnier, cap. 4, § 2.

tivamente, e repelliram tal idéa como offensiva da alta dignidade da nobreza. Reconhecendo porém a necessidade de novos recursos, propozeram e adoptaram uma medida *equivalente* á votação de meios — a *alcavala*. Tomaram para materia collectavel tudo o que fazia objecto do contracto de compra e venda: bens moveis, semoventes, de raiz, e artefactos e generos, tudo foi tributado com 10 % do seu valor (a).

209. Entre nós aconteceu o mesmo: os impostos indirectos, e especialmente sobre o consumo, foram os recursos de que o imperante lançou mão. Nos foraes dados pelo conde D. Henrique (b) e seus successores apparecem a *portagem*, a *açougagem*, a *passagem*, a *alcavala*, a *alcui-*

(a) «Hallandose el rey Don Alonso el II sobre la ciudad de Tarifa en el Andaluzia, que era de moros, y teniendola sitiada hallose con notable falta de dineros, y pidio a sus reynos le socorriesen y ayudasen cada hombre con curto numero de dinero muy moderado para quel aprieto; y juntos los estados respondieron que repartimiento de dinero conocido era modo de *servidumbre* y no le darian por ser genero de pechar y en prejuizo de los notables hijos de algo de Castilla, y que de ningun modo se le concederia aunque sobre ello muriesen todos, y ansi le respondieron que aquello no se le darian, pero que le darian *al que vale* lo que el les pidie. Que, *al*, en vulgar castellano es lo mismo que — otra cosa, y que vale — quiere dizer que lo valga, de suerte que juntas estas dos palabras y corrupto el vocabulo se vino a llamar como oy *alcavala*, y ansi se le concedio que de todas las cosas, que se vendiesen, del precio dellas se le diese de diez uno, exceptando algunas cosas como fueron cavallos, armas, plata, oro, libros, gronos de semilla, pan, y otras cosas, y que esta la pagasen todos fuera de los ecclesiasticos.» — Sr. Rebello da Silva, *Hist. de Port.* t. 3, p. 519 (doc.). É duvidosa a origem da *alcavala*: para nós a explicação do facto é o importante. — D. Eustaquio Toledano, *Curso de Inst. de Hacienda Pub.* t. 1, p. 140.

(b) Uma das concessões feitas por D. Henrique aos de Coimbra, no foral de 1111, é a da *alcavala*: «... non detis portaticum vel alkavalam... Colimbriam nunquam dabo per alkavalam alicui...» Estas e outras concessões tiveram por fim aplacar os moradores da cidade,

*daria*, o *judicatum*, a *relegagem*, e a *ochavas* (a); diversas formas por que as mercadorias eram tributadas. Não foram só os reis; também os grandes estabeleceram impostos indirectos. O bispo D. Hugo, no foral que deu aos do burgo do Porto em 1123, quasi que copiou o foral de Guimarães. Era esta, diz o Sr. Alexandre Herculano (b), a theoria geral dos tributos indirectos durante os seculos XII e XIII. Eis como o illustre escriptor faz a sua apreciação:

«Estes impostos sobre o consumo eram, sem contradicção, tributos oppressivos; eram um obstaculo permanente ao desenvolvimento da agricultura, da industria e do commercio, e incentivo poderoso para conservar uma especie de hostilidade economica entre os concelhos. Elles significavam as idéas chamadas protectoras, levadas ao ultimo gráu do absurdo: eram o systema de alfandegas, não só fechando as fronteiras e entorpecendo directamente o commercio externo, como hoje succede, mas também cobrindo todos os districtos de uma rede de exações, e guiando immediatamente a mão do fisco a todos os angulos do paiz, onde se accumulavam algumas familias e se erguia uma povoação. Já então o imposto indirecto offerencia a vantagem que o poder lhe tem achado em todos os tempos — a de parecer menos gravoso que o directo, sendo sem comparação mais avultado e mais destructivo da prosperidade publica. Os direitos de bar-

(a) A *portagem* era um imposto de barreiras, exigido ás portas da povoação: a *açougagem* era recebida pelo facto de vender na praça, ou mercado: a *peagem* ou *passagem* era um direito de transitio: a *alcavala* consistia nuns tantos dinheiros sobre a carne que se vendia no mercado ou açougue, e andava por isso unida á *açougagem*: a *alcaldaria* era uma foragem a favor do alcaide-mór: o *judicatum* vinha a ser um tributo igual á *alcavala* e analogo á *alcaldaria*: a *relegagem* consistia em só o fisco poder expor á venda o seu vinho, desde o 1.º de janeiro até ao 1.º de abril: a *ochavas* era um direito sobre os generos, que se vendiam ao alqueire e ao miudo nas *fangas* (mercado de cereaes). — Sr. Alexandre Herculano, *Hist.* t. 4, p. 420 e seg.

(b) T. 4, pag. 418.

reira, de transitio e de mercados, cobriam-se já com as falsas apparencias de protecção a favor dos naturaes contra os extranhos, manto com que o tributo indirecto esconde ainda hoje a ruindade da propria indole. Aceita a hypothese de que cada concelho constituia uma especie de individualidade politica (hypothese que a precisão de organizar as classes inferiores contra uma aristocracia poderosa e oppressora tornava de altissima conveniencia), as *portagens*, em que vemos, com razão, uma prova da ignorancia da idade media, não eram nem mais oppostas aos verdadeiros principios, nem mais poderoso obstaculo ao accrescimo da riqueza publica, do que o é, dentro da sua orbita, o systema de restricções e tributos sobre o commercio externo, systema que existe ainda tão profundamente radicado na nossa organização economica.»

240. O que fica relatado com referencia aos seculos XII e XIII continúa nos seguintes, e nem de facto acaba com a extincção dos foraes. Os impostos augmentam, as *alcavalas* multiplicam-se, os agentes fiscaes redobram de numero, e a situação economica dos povos é cada vez peor. A *alcavala* de Castella torna-se em Portugal um imposto generico. Queixando-se os povos, nas côrtes de Coimbra, a D. João I contra as *sizas das cousas que vendem*, o monarcha respondeu-lhes, como se vê da Ord. Aff. liv. 2, tit. 59, — que ellas foram lançadas de accordo com todo o povo nas côrtes de Braga (de 1387), e que sendo para defesa do reino ninguem deve ser isento d'ellas, como já fôra adoptado no tempo de D. Affonso, D. Pedro e D. Duarte. Na mesma Ord. tit. 28, § 1, e tit. 59, § 1, encontram-se para as *sizas* as mesmas excepções que em Castella se fizeram á *alcavala* (208 nota).

Os impostos do foral primitivo foram reconhecidos nas leis geraes. A Ord. Aff. liv. 2, tit. 21, tracta de regular as *portagens*, *passagens* e *costumagens* pertencentes ao rei, aos concelhos e a outros senhorios, com referencia aos clerigos e frades; e a do tit. 59, nos §§ 31 e 34, faz men-

ção de impostos especiaes sobre o sal e o vinho: eram estes impostos tão onerosos, que frequentemente provocavam queixas do povo. Mais tarde tambem a Ord. Philip. reconheceu os impostos indirectos: no liv. 2, tit. 26, § 13, diz serem direito real «*as portagens, e outros quaesquer direitos, que se pagam segundo Direito, ou costume da terra, das mercadorias que se trazem para a terra, ou levam fóra d'ella*»; e nos titt. 28 e 29 occupa-se do *relego, alfandegas e sizas*.

Quando os concelhos tomaram incremento, e o rendimento dos seus bens e das coimas se tornaram insufficientes para satisfazer todos os encargos do municipio, tambem adoptaram outros impostos semelhantes aos do foral. Para se fazer uma idéa approximada do estado em que se achavam os povos em relação ao imposto, basta notar que no primitivo foral de Guimarães, dado pelo conde D. Henrique, havia apenas umas vinte taxas, e que na reforma que d'elle se fez no reinado de D. Manoel, em 1517, apparece um sem numero d'ellas. Desde as drogas para medicamentos até á palha de bunho tudo foi taxado. Este foral ficou sendo uma complicada pauta: as materias primas, os artefactos, o peixe, o gado, os generos, as fructas, as especiarias, finalmente o proprio homem (escravo) tudo nelle se acha comprehendido. Deve notar-se que não estavam sujeitos á portagem, açougagem, etc., os objectos que não fossem destinados ao consumo, e os que fossem vendidos pelos vizinhos do concelho: era o sistema mercantil posto em execução, e isto era regra geral para todos os foraes (a).

**211.** Os romanos haviam estabelecido o *portorium*, direitos de importação e exportação recebidos nas alfandegas ou portos de mar; e os povos, que lhe succederam, conservaram-n'o: a Ord. Aff. liv. 2, tit. 24, enumera entre

(a) Sr. Silva Ferrão, *Report.* á lei dos foraes, t. 2, doc. n.º 4, e 20, a pag. 172 e 211.

os direitos reaes «os portos de mar, onde os navios costumam ancorar, e as *rendas e direitos que antigamente se costumavam de pagar das mercadorias, que a elles são trazidas.*» Este imposto e o das sizas eram das melhores rendas, e por isso não podiam ser doados, como se vê da Ord. Philip. liv. 2, tit. 28.

212. As leis e os factos foram posteriormente sustentados, senão favorecidos, pela theoria. A Hespanha começou no seculo XVI a usar o systema prohibitivo; o que até então fôra particular dos concelhos, tornou-se geral para as nações. Os grandes e immensos thesouros provindos da America, e que habilitaram Carlos V a avassallar a maior parte da Europa, induziram os povos a crer que a riqueza das nações consistia na maior somma de numerario: d'aqui a origem do systema mercantil, a prohibição de serem importados certos generos e mercadorias, e exportado o numerario.

Os direitos, ou impostos, que até então se recebiam nas alfandegas, tinham por causa o costume e as necessidades do thesouro; eram fundados na chamada razão fiscal; agora a este fundamento accresce o da protecção ás industrias e commercio nacionaes: esses direitos não só continuam, mas até se exaggeram. No seculo XVII o systema da balança do commercio ou prohibitivo (35) tornou-se geral, e as pautas das alfandegas são consideradas o meio mais proprio para o sustentar. Este systema lançou profundas raizes por toda a parte, e deu por isso logar a que as contribuições indirectas persistissem e ainda persistam. A Hespanha conservou o systema prohibitivo, isto é, não admittiu a despacho certas mercadorias até á notavel revolução de setembro de 1868.

São frequentes as representações dos industriaes contra os tractados de commercio, que tendem a reduzir as pautas. Os povos, sem conhecimentos economicos, e imbuídos nas falsas doutrinas, ou antes nos erros do systema proteccionista, julgam que só por meio de medidas restri-

ctivas e de pautas podem obter melhor preço e mais facil consumo para seus generos e artefactos.

213. A alcavala, as portagens e sizas dão-nos a conhecer que nos povos, onde primitivamente foram estabelecidas, deviam ser limitadissimas as relações e transacções commerciaes; pois que eram irrealisaveis em sociedades de outra ordem. Com o desenvolvimento das relações sociaes, estes impostos tornaram-se intoleraveis: os commerciantes e os proprios concelhos fizeram accordos com o rei, e com os agentes fiscaes e rendeiros, para os remirem em parte. Os concelhos não só remiram parte das sizas pelos *encabeçamentos*, certa somma paga aos semestres, mas até obtiveram que se estabelecessem feiras, em que a compra e venda dos semoventes era isenta de siza: d'aqui vêm as feiras denominadas *francas*, como era a de Vizeu. D'este modo o imposto ficou modificado; no emtanto as cousas corriam por tal modo, que o Sr. Mousinho da Silveira diz, no excellento relatorio do decreto de 19 d'abril de 1832: — as sociedades, onde existem leis monstruosas como a das sizas, subsistem, porque taes leis não se cumprem. Effectivamente ainda depois de transformado o imposto ellas não se cumpriam.

214. O estado dos povos sob o peso de tantos impostos indirectos, a que por odio se chamava — *alcavalas* — era pessimo: agricultura, commercio e artes tudo estava comprimido. Desde os principios do seculo XVIII homens notaveis procuraram, como vimos (159 a 165), occorrer a esse estado de cousas, propondo novos systemas tributarios, que importavam a extincção de todos os antigos impostos indirectos.

A maxima dos physiocratas — *laissez faire, laissez passer* — adoptada pelos economistas do presente seculo, foi a bandeira da reacção liberal contra o despotismo, e por tanto contra o privilegio e contra essa mole immensa de *alcavalas*, de que elle vivia. A liberdade de trabalho e de

commercio dependia completamente da extincção das portagens, das passagens, das sizas e das alfandegas. É certo porém que a theoria encontra sempre mil resistencias, e especialmente quando vai ferir interesses de classes predominantes: a cegueira do egoismo relucta sempre contra a luz da verdade. São necessarios factos, e factos bem significativos, para que o espirito chegue a esclarecer-se e as theorias sejam recebidas: foi exactamente o que aconteceu, relativamente a este objecto.

A Inglaterra usava do systema restrictivo; as denominadas leis dos cereaes sustentavam odioso monopolio em favor da aristocracia territorial: ao monopolio accresciam pesados impostos sobre outros generos de primeira necessidade. Este estado de cousas tornava a subsistencia cara; os trabalhadores exigiam elevados salarios, e os fabricantes e industriaes não podiam dar-lh'os: d'aqui proveio aquelle máo estar, que por vezes suscitou graves questões e grandes desordens nos centros da industria. Quando as colheitas eram fracas e occorria alguma crise alimenticia, peiorava a situação; as desordens, provenientes da estagnação do commercio e da falta de trabalho, chamavam a séria attenção dos governos. Nestas circumstancias os industriaes inglezes promovem e formam em 1839 a associação denominada a — *Liga*, — e obrigam os estadistas a reconhecer a causa do mal, e a extinguir os direitos sobre os cereaes, e mais tarde a propor a liberdade do commercio.

Os negociantes francezes, prejudicados nos seus interesses em virtude do que se passava na Inglaterra, formam em 1846 a associação da — *livre troca*, — e os escriptores, adherindo a essas idéas, propagam pela imprensa a liberdade de commercio.

Em Portugal foi necessario uma lucta sanguinolenta para derrubar o systema das *alcavalas*: por lei de 5 de março de 1823 foram extinctas todas as *portagens*; mas a contrarevolução tornou sem effeito esta medida e outras identicas.

**215.** Os governos não podem ser extranhos ao influxo dos bons principios; e ai d'elles quando contrariam de frente a verdade e a justiça, acceitas pela opinião publica!

A sempre memoravel revolução franceza, querendo derrubar as barreiras que separavam o povo francez, e que faziam dos municipios sociedades inimigas, como acontecia em Portugal (209), extinguiu por lei de 25 de fevereiro de 1791 os *octrois*, que correspondiam ás nossas portagens e alcavalas; é porém certo que a força das circumstancias os fez restabelecer, porém consideravelmente modificados.

A Inglaterra, sob proposta de Pitt, adoptou em 1798, pela primeira vez, um imposto geral directo sobre o rendimento — *income-tax*: este, um momento suspenso em 1802, foi logo restabelecido em 1803, e subsistiu até 1816. Neste anno foi abolido; e tal foi o regosijo popular, que o parlamento ordenou solememente a destruição das matrizes e mais papeis que podiam facilitar o seu restabelecimento. Em 1842 R. Peel, convertido ás doutrinas da livre troca, e abandonando as antigas convicções ácerca das leis dos cereaes, fez votar o *income-tax*, que tanto havia impugnado em 1835: desde então este imposto subsiste e tornou-se permanente.

Ao passo que a Inglaterra adopta o imposto directo, reduz de uma maneira prodigiosa os artigos e taxas da sua pauta. Em 1787 comprehendia esta 1:425 artigos; em 1826, 1:280; em 1856, 416; em 1863, 50; em 1870, comprehendiam-se nella apenas sete artigos, a saber: cereaes, café, bebidas espirituosas, assucar, chá, tabaco e vinho: com a redução dos artigos e das taxas, o rendimento das alfandegas passou de 500:000 lb. a 22.670:000! Este dado estadistico representa um augmento prodigioso de riqueza e de bem-estar.

**216.** Aquella reforma foi seguida por diversos Estados. A Allemanha já em 1833 havia estabelecido o *Zollverein*, liga de alfandegas, reduzindo dezeseis a uma só linha de

fiscalisação. A Belgica, depois de haver feito estudar o systema tributario da Inglaterra, extinguiu em 1860 os *octrois*. A Italia fez o mesmo em 1866: estabelecendo um imposto geral de consumo, o ministro auctor da reforma declarou — que este imposto não era conforme aos bons principios, e que a medida só era aceitavel em attenção ás circumstancias. Em 1860 a França fez um tractado de commercio com a Inglaterra, modificando as suas pautas: este tractado foi em breve aceito por outras nações, sendo-o por Portugal em 1866. D'este modo apparece por toda a parte uma manifesta tendencia para se passar do systema do imposto indirecto para o directo: a livre troca ganha terreno todos os dias na legislação e na practica dos povos cultos.

**217.** O que se passa nas outras nações tambem succede em Portugal. Em 1832 estava ainda o reino sujeito ao regimen dos seculos XII e XIII, de que fallámos (209). Vigorava então o imposto das sizas, regulado por um acervo de leis (a), e as portagens, passagens e mais alcavalas, admittidas no foral, e, segundo o costume, respeitadas na Ord. (209 e 210) e leis extravagantes (b): e dizemos vigorava o imposto, e não a lei, porque era impossivel que ella vigorasse (213).

Naquelle anno começou no continente a revolução que restabeleceu a Carta de 1826, e extinguiu o velho regimen, baseado no foral e nos direitos reaes, no privilegio e na alcavala. Foi o grande Mousinho da Silveira, o primeiro entre os notaveis da revolução, o segundo Sebastião José de Carvalho e Mello, que, derribando o velho regimen, especialmente com os memoraveis decretos de 19 d'abril, de 30 de julho e de 13 de agosto de 1832, libertou Portugal e os portuguezes d'essa immensa rede de impostos, de que temos fallado. O primeiro decreto

(a) *Rep. de Fern. Thom.* t. 2, desde p. 324 a 331.

(b) *Rep. á Ord.* v. *siza e portagem*; Mello Freire, liv. 1, tit. 4.

extinguuiu as impertinentes sizas ; o segundo os dizimos da egreja, tão variados e extensos ; e o terceiro os direitos reaes e o foral, com tudo o que nelle se continha, desde o serviço pessoal até á jugada e ração, e esta desde o decimo até ao terço.

Esta immensa mole de alcavalas, providas de Castella e augmentadas cá no reino, foi tudo extinto pela penna do grande cidadão. Mas, quem o diria ? ainda durante a vida do grande reformador parte da sua obra foi illudida, e, se mais tempo vivesse, amargurados teria os seus ultimos dias, vendo restabelecido o antigo regimen dos concelhos. As portagens, as sizas e mais alcavalas, e até os oitavos e os privilegios, tornaram a vexar os povos. Por um lado as côrtes e por outro as camaras municipaes, não só desconhecera a reforma e não a coadjuvaram, mas antes, directa e indirectamente, a contrariaram, resuscitando a emmaranhada rede dos antigos impostos.

**218.** Com o fim de supprir o desfalque na receita do Estado, proveniente da extincção dos bens da corôa, declarou o reformador que a decima dos rendimentos consistia em 10 por cento ; para os concelhos providenciou, no art. 28 do decreto de 16 de maio de 1832, n.º 23, conferindo ás camaras a faculdade de lançar *fintas* e *derramas*, substituindo as portagens pelo imposto directo : o Regul. de 18 de julho de 1835 mudou aquella faculdade pela permissão de estabelecer um adicional até 3 % sobre as contribuições geraes directas ; pela lei de 2 de fevereiro de 1836 as côrtes auctorisaram os concelhos a lançar contribuições *directas*, ou *indirectas*, ou *mixtas*, segundo lhes parecesse mais *conveniente*, sendo votadas pela maioria dos parochianos, eleitos de entre os *mais collectados* : esta auctorisação, limitada a um só anno, foi copiada para o art. 27 do Cod. Admin.,—decreto de 31 de dezembro de 1836, mas sem limite de tempo.

As camaras abusaram por toda a parte da concessão ou faculdade tributaria : em vez de attenderem á gravi-

dade do objecto, ao fim da lei da reforma, restabeleceram os antigos impostos: as portagens, sizas e alcavalas reapareceram; e foi tal o excesso, que não pouparam a transmissão da propriedade immovel; pelo que a lei de 30 de julho de 1839 prohibiu «lançar quaesquer impostos ou contribuições para occorrer ás despesas parochiaes. municipaes e do districto, nas *transmissões de propriedade immovel, feitas por qualquer titulo.*»

219. O Cod. Admin. actual — dec. de 18 de março de 1842 — procurou reprimir os desvios das camaras, restringindo a faculdade de votar impostos, já em quanto ao objecto, e já em quanto á forma; e no art. 142 determinou que as contribuições indirectas «só podem ser lançadas sobre os objectos destinados para o consumo do concelho, e que só se entendem destinados para consumo os objectos expostos á venda a retalho.» Esta medida não conteve o arbitrio das camaras, e antes concorreu para complicar mais o estado das cousas. Os municipios tributaram o transitio, as cabeças de gado, e todos os generos: sem attenção á lei, tomaram para a unidade a pipa, o almude, o quartilho; o quintal, a arroba, o arratel; a carrada, a carga, o costal, a canastra, o sacco, etc., para lançarem uns tantos reaes.

É curiosa a resenha que o Sr. Silva Ferrão extrahiu dos mappas das contribuições municipaes (a), e que lhe excitou a seguinte apreciação: «Comparados estes mappas com os impostos mencionados nos foraes, facilmente se verá que esses impostos se acham em grande parte e em muitas localidades restaurados; que o imposto das sizas, ou da transmissão da propriedade movel, agraria e fungivel, se acha restabelecido tambem em muitos e muitos concelhos; e que direitos de *portagem*, confundidos e reunidos aos de consumo, são egualmente exigidos por diversos modos e pretextos... Nos concelhos assim

(a) *Rep. t. 2, p. 90.*

gravados desapareceram os nomes, mas resuscitaram as cousas.»

Esta apreciação é exacta e verdadeira: ha concelhos onde se estabeleceram posturas semelhantes ás complicadas pautas das alfandegas, se é que d'ellas não foram copiadas: as de Faro contêm 186 artigos; as de Castro-Marim 142; e as de Villa Nova de Poitimão 116: ha outras com 40, 30 e 20 artigos. Veja-se pela postura de Faro a que termos chegou este objecto (a)! Finalmente, ha concelhos

(a) FARO — Contribuições directas: 15 por cento sobre as decimas predial e industrial. Contribuições indirectas: 60 réis em duzia de aduellas de pipa e de tonel, 60 réis em cento de arcos de pipa, 30 réis em ditos de meia pipa, 80 réis em quinze kilogrammas de aço, 50 réis em ditos de arco de ferro, 320 réis em ditos de artefactos de correeiro, 20 réis em kilogramma de atados (couros), 400 réis em cada albardão, 5 réis em quinze kilogrammas de alfarroba, 50 réis em ditos de arroz grado, 30 réis em ditos de arroz miudo, 60 réis em ditos de assucar, 10 réis em ditos de alfazema, 240 réis em barrica de alcatrão, 40 réis em alqueire de azeite, 160 réis em kilogramma de artefactos de retroz, 120 réis em peça de angolina, 5 réis em cada avental de algodão, 10 réis em kilogramma de algodão em rama ou para torcidas, 50 réis em almude de aguardente, 300 réis em duzia de barretes, 20 réis em kilogramma de couros de bezerro, 25 réis em cada barril, 40 réis em quinze kilogrammas de bacalhau, 20 réis em ditos de batata, 30 réis em ditos de breu ou pez, 200 réis em peça de baetão, baeta e borlina, 200 réis em dita de baetilha de seda, 60 réis em dita de belbutina e bombazina, 80 réis em dita de brim, 10 réis em cada bonet, 120 réis em couro de sola, 60 réis em dito sendo pequeno, 20 réis em cordovão de qualquer côr, 10 réis em carneira, 2 réis em kilogramma de carne fresca ou salgada de todas as qualidades, 10 réis em quinze kilogrammas de carvão, 40 réis em carga grande de carvão de urze, 20 réis em dita do mesmo genero sendo pequena, 50 réis em quinze kilogrammas de chapa de ferro, em ditos de chumbo em pasta, barra ou grão, 240 réis em ditos de crystal em obra, 120 réis em caixa de folha de lata, 80 réis em quinze kilogrammas de café, 50 réis em ditos de chocolate, 80 réis em kilogramma de chá, 20 réis em alqueire de castanhas verdes, 30 réis em quinze kilogrammas de ditas seccas e de cominhos, 400 réis em peça de cazimira, 40 réis em cóрте da dita, 100 réis em peça de ramage lisa ou em lenços, 60 réis em dita de calhamaço de todas as

onde se estabeleceu o oitavo da producção: o imposto por excellencia da Ord. liv. 2, tit. 33, foi admittido, com

qualidades, 100 réis em dita de cotim, 60 réis em dita de chita, 20 réis em chale de lã, 40 réis em chapéu fino ou de molas, 30 réis em dito desabado de feltro ou palha, 20 réis em dito grosso ou serrano, 40 réis em cambraia em peça ou em lenços, 80 réis em peça de ~~cambraia~~ algodão de qualquer côr e qualidade, 60 réis em córte de collete de seda, setim ou veludo, 30 réis em dito de algodão, lã ou mixto, 10 réis em dito de fustão liso ou acolchoado, 30 réis em cobertor de algodão, 60 réis em dito de lã, 10 réis em córte de calças de cotim, 10 réis em par de calçado de qualquer qualidade, 120 réis em quinze kilogrammas de cera em rama, 160 réis em ditos de cera fabricada e que não tenha pago o imposto antecedente no concelho, 10 réis em alqueire de centeio e cevada branca, 20 réis em dito de chicharos, 60 réis em quinze kilogrammas de drogas de botica, 360 réis em milheiro de esparto de Aquillas e Graviho, 240 réis em dito de Almeria, 60 réis em quinze kilogrammas de estanho, 40 réis em ditos de enxofre, 30 réis em ditos de herva doce, 20 réis em alqueire de ervilhas, 20 réis em dito de farinha que provenha de grão que tenha pago o imposto municipal do concelho, e 25 réis em quinze kilogrammas da dita nas mesmas circumstancias, 15 réis em quinze kilogrammas de figo cru, quando não seja destinado para fabrico de aguardente para consumo do concelho, 15 réis em alqueire de figo torrado, 20 réis em alqueire de feijão e fava, 240 réis em duzia de forchaes (paus), 40 réis em couro de Flandres, 50 réis em quinze kilogrammas de ferro em barra, 200 réis em ditos de ferro em obra, 20 réis em ditos de farinha de pau, 10 réis em groza de phosphoros, 20 réis em alqueire de grão de bico, 10 réis em metro de grós de Napoles, 50 réis em costal de generos que não estejam sujeitos a tributo especial, 60 réis em peça de grossaria, 120 réis em dita de gorgorão de lã, 10 réis em gravata de homem, 60 réis em peça de hollandia crua, 50 réis em quinze kilogrammas de linho cherva, 60 réis em ditos de linho em rama ou sedado, 40 réis em ditos de lã, 100 réis em cada grepe grande de louça, 50 réis em dito pequeno ou caixa de louça, 50 réis em costal de louça, vindo esta a granel pagará o que se calcular como se viesse em grepes ou caixas, 20 réis em lenços de seda, 60 réis em duzia de lenços de cassa soltos, 50 réis em peça de lenços de algodão, 120 réis em duzia de pares de luvas de pellica, 60 réis em ditas ditas de algodão, lã ou seda, 20 em kilogramma de linha de qualquer qualidade, 120 réis em peça de lila, 10 réis em carga grande de lenha, 5 réis em dita

**aprovação do Conselho de Districto de Coimbra, em 21 de maio de 1852, para o concelho de Miranda do Corvo,**

pequena de lenha, 100 réis em carro de lenha, 100 réis em peça de lã para vestidos, 240 réis em duzia de moribos (paus), 60 réis em quinze kilogrammas de manteiga, 50 réis em ditos de massas, 20 réis em duzia de melões e melancias, 50 réis em costal de mel, 120 réis em peça de merinó, 20 réis em manta ou cobertor de lã, 20 réis em alqueire de milho e otos, 40 réis em quinze kilogrammas de oleo de linhaça, 120 réis em peça de orleans, 5 réis em quinze kilogrammas de palha, 40 réis em duzia de pranchões de pinho, 600 réis em duzia de paus de castanho de 24 a 30 palmos, 160 réis em duzia de pontas amorilhadas, 40 réis em duzia de pontas de todas as grossuras, 800 réis em duzia de pranchões de nogueira, 20 réis em cada pellica de qualquer côr, 50 réis em porco pequeno que se vender no concelho, 100 réis em cada um dito de 30 a 60 kilogrammas, 160 em ditos de 60 kilogrammas para cima, 100 réis em pipa vasia, 60 réis em meia dita, idem, 100 réis em quinze kilogrammas de pregos de qualquer qualidade, 30 réis em ditos de peros, 30 réis em ditos de pimentões, 400 réis em peça de panno de lã fino e entrefino, 200 réis em dita de panno de lã grosso, 60 réis em dita de panno patente ou panninho, 40 réis em dita de panno cru gommado ou abretanhado, 50 réis em peça de panno de linho, 15 réis em milho de palma, 20 réis em resma de papel de qualquer qualidade, 20 réis em queijo flamengo, 10 réis em dicto de marca nacional, 480 réis em caixote grande de artigos miudos (bijouitarias) de commercio não descriptos nesta tabella, 240 réis em caixote pequeno ou bahu das mesmas quinquilharias, 160 réis em kilogramma de retroz, 20 réis em duzia de ripas de castanho, 60 réis em peça de riscado para colchões, 120 réis em moio de sal, 400 réis em cada sellim ou sellote, 200 réis em peça de saragoça e suriano, 400 réis em peça de seda ou setim, 120 réis em peça de sarja de lã e sarjão, 10 réis em metro de sarja de seda, 60 réis em quinze kilogrammas de sabão, 100 réis em ditos de tinta de qualquer qualidade e côr, 240 réis em duzia de tábuas de pinho de polegada e meia, 120 réis em dita de ditas de um fio, 60 réis em dita de ditas de dois fios para forros, 120 réis em dita de ditas da Figueira, quadradas com costaneira, 80 réis em dita ditas delgadas do Porto, 20 réis em alqueire de trigo, 1\$200 réis em duzia de vigas até 20 palmos, 1\$440 réis em dita ditas sendo maiores, 1\$000 réis em dita ditas de castanho, de qualquer tamanho, 5 réis em liaça de vimes, 120 réis em duzia de varias para pipas, 20 réis em kilogramma de couro de vitella, 60 réis

e lançado como pena aos povos que fizessem cavadas nas serras maninhas!

220. São diversas as causas d'esta desordem e injustiça: uma é a falta de conhecimentos especiaes nas pessoas a quem está commettida a feitura e approvação das posturas, e tambem o seu mal entendido egoismo. Tomaram a *conveniencia*, em que se fundou a lei de 2 de fevereiro de 1836, não pela commum e geral, mas sim pela sua propria. Os camaristas, conselheiros municipaes e conselheiros de districto, são, em regra, proprietarios, e supõem que o seu interesse está em não pagarem imposto directo para o municipio, e em se valerem da disposição do art. 142 do Cod. Admin. para pagarem o menos possivel do indirecto (a): com o fim de evitar o encargo levaram as cousas ao extremo do absurdo e da injustiça. Outra causa é a falta de conhecimentos da maior parte dos magistrados superiores dos districtos, e ainda algumas vezes não terem a força sufficiente para obrigar as camaras a seguir melhor caminho.

Finalmente a principal causa é proveniente do absurdo da lei: o art. 142, claro na letra, é inexequivel e altamente injusto. Permite formarem-se posturas como a de Faro, e que o individuo abastado possa legalmente eximir-se

em cada vaqueta, 120 réis em 15 kilogrammas de vidros em chapas, de quaesquer dimensões, 240 réis em ditos de vidro em obra, 120 réis em ditos de vélas de stearina, 50 réis em ditos de vélas de sebo, 400 réis em peça de velludo, 60 réis em dita de velludillo, 60 réis em córte de vestido de seda ou barege, 20 réis em dito de chita ou cassa, 50 réis em almude de vinagre, 4800 réis em pipa de vinho cozido, na conformidade dos §§ 1.º e 2.º do artigo 142.º do Codigo Administrativo, 60 réis em peça de zuarte de qualquer qualidade, 3 por cento sobre o valor da pescaria consumida no concelho, 2 réis em kilogramma de carne fresca ou salgada, de todas as qualidades, 10 réis em quinze kilogrammas de uva.»— *Diario*, n.º 49, de 1866, relativo aos orçamentos de 1861 a 1862.

(a) Ha excepções: alguns concelhos constituem o seu rendimento mais da contribuição directa do que da indirecta.

do imposto que recáe em muitas mercadorias. Para se executar uma tal postura carece-se de um pessoal numeroso, que absorve todo ou a maior parte do rendimento d'ella, e é preciso repetir os varejos, as revistas e manifestos dos individuos e das mercadorias, o que é muito vexatorio, senão intoleravel.

221. Para se conhecer que a lei tributaria dos municipios é inexequivel e pessima, basta attender a que, estando em vigor ha mais de trinta annos, ainda se discute ácerca do facto da venda para consumo, e da venda a retalho: suscitam-se questões e contendas para saber se os generos empregados em beneficiar outros se devem considerar *consumidos* para o effeito do imposto, e ácerca do facto *caracteristico* da venda a retalho.

Vejamos o que dizem os mais auctorizados: pela portaria de 17 de maio de 1866, assignada por pessoa aliás competentissima, foi denegada approvação a um orçamento municipal por diversos motivos, e entre estes um que respeita ao imposto indirecto, que alli se considera d'este modo: «As contribuições indirectas, lançadas em carrada de cal, em carrada de tijôlo, em carrada de telha, em *duzia* de taboas e de barrotes, não pode subsistir, porque estas medidas não são de retalho, e só com relação á venda a retalho confere oCodigo Administrativo ás camaras o direito de lançar impostos. No mesmo caso estão as contribuições em *canada* de vinho e em *almude* de agua ardente.» Applicada similhante doutrina a todos os orçamentos e posturas, nem um só poderá ser approvado: digo mais — nem será facil obter rendimento do imposto de consumo.

No n.º 1 do jornal o *Direito*, de 3 de dezembro de 1868, vem a opinião de um magistrado superior administrativo, hahilissimo por seus conhecimentos theoricos e practicos, ácerca do objecto: opinião completamente contraria á portaria citada, e que parece fundar-se na *intenção* do vendedor.

«A exposição á venda, no *preposito* de vender até ás minimas quantidades, é por tanto o unico facto determinativo do imposto; porque nenhuma outra condição exige a lei para justificar o lançamento e prescrever os limites a que elle pode alcançar. Talvez com mais propriedade ainda se podesse dizer que é a natureza do estabelecimento a causa determinativa do imposto; porque ahi se manifesta o *preposito* do vendedor na exposição á venda dos differentes artigos do seu commercio. Parece-nos portanto que não será doutrina arriscada, nesta materia, assentar como requisitos essenciaes e unicos da exigibilidade do imposto indirecto: 1.º a exposição á venda com o *preposito* de vender até ás minimas quantias do genero exposto; e 2.º venda effectiva do genero, *sem distincção de quantidades vendidas.*»

D'este modo, como fóra de Lisboa e Porto, nas cidades e em muitas villas, todos os commerciantes vendem por juncto e a retalho, a consequencia era que teriam de pagar imposto de todas as fazendas que vendessem por atacado para fóra do concelho. Executada assim a lei, certos municipios escusavam de ter outra fonte de receita, e outros ou não a podiam ter, ou se a tivessem haviam de pagar os objectos, duas e mais vezes tributados, por um preço muito elevado. É tambem certo que ha muios vendedores que não têm estabelecimento, e que, quando se dirigem ao mercado, não têm *preposito* determinado de vender por juncto, ou por minimas quantidades. Isto basta para fazer ver se o art. 142 é ou não absurdo: quando se tracta de interpretar leis d'esta natureza, só se proferem opiniões identicas (a).

**222.** Nestas circumstancias, se se perguntar como é

(a) Quem consultar as differentes portarias, relativas a este objecto, terá occasião de reconhecer que nas repartições superiores não ha idéas exactas sobre esta materia: veja-se a nota que começa — *Não podem* — a pag. 149 da edição do Cod. Admin. de 1865.

No orçamento geral da receita e despesa do municipio de Coim-

que se executa a lei, a resposta é facil: o imposto existe, e a lei não se executa: as cousas correm como corriam no tempo do foral. Nesse tempo, para a alcavala e siza, prevalecia o costume, que, sendo referido á lei, era superior a ella: os abastados não estão comprehendidos na lei; os pobres, aquelles que necessitam de comprar a retalho, são ignorantes e timidos, e porisso não reagem: accrescem

bra, para o anno de 1872 a 1873, o facto da venda a retalho para o imposto sobre vinho e vinagre foi determinado por fracção de pipa: «15 réis em cada litro de vinho ordinario e de vinagre exposto á venda para consumo, *qualquer que seja a fracção de pipa por que estes liquidos sejam vendidos.*» Na respectiva nota citam-se os artigos 137, 142 e 143 do Cod. administrativo, e a Portaria de 13 de abril de 1869.

Em egual orçamento, para o mesmo anno, do municipio de Monte-mór, determinou-se o facto da venda a retalho por fracção de quartão, e fracção de almude: «No vinho ao quartilho, ou por outra qualquer medida, *inferior ao quartão*, dez réis em litro. No vinho vendido ao quartão, ou por outra qualquer medida *inferior ao almude*, treze e meio réis por litro.» Na nota respectiva cita-se o art. 142 do Cod. administrativo. Da legislação citada apenas é applicavel o § 2 do art. 142, que é do teor seguinte: — Só se entendem destinados para consumo os objectos *expostos á venda em retalho.*»

Em presença da Ord. liv. 1.º, tit. 18, §§ 61 e 62, e art. 96 do Cod. commercial, muitas portarias, diversos decretos sobre consulta do Conselho d'Estado, têm reconhecido que a venda por almude não é venda a retalho; a portaria de 17 de maio de 1866 citada (221) terminantemente declara — que não pode subsistir o imposto lançado sobre *canada, ou almude de vinho*; e a portaria de 6 de julho de 1869, dirigida ao governador civil de Aveiro, ordenou que o administrador do concelho fizesse constar por editaes, que não estava sujeita ao imposto a farinha vendida por peso excedente a 1 kilogramma, visto que a taxa estabelecida era regulada por este peso, o qual era peso de retalho: não obstante, o Conselho de districto de Coimbra, entendendo — que os referidos orçamentos *se achavam organisados conforme as prescripções leaes*, deu parecer favoravel á sua approvação, e o Governo concedeu-a por decretos de 14 e 19 de junho de 1872!

Para o Conselho de districto de Coimbra, e para o ministro do reino, que funcionavam em junho de 1872, a venda de vinho a retalho no concelho de Coimbra consiste na venda da fracção de qualquer pipa: quem comprar 31 almudes, ou 525 litros de vinho,

as ameaças de tomadias e o bem fundado *horror* aos litígios, e a má *catadura* com que os *privilegiados* olham aquelles, que por vezes reagem contra a injusta cobrança dos impostos. Tambem favorece a desordem o não terem os administradores dos concelhos tempo *para mais do que para cuidarem dos emolumentos*; a sorte dos seus administrados desvalidos corre á revelia (a).

está sujeito ao imposto; e no concelho de Monte-mór está sujeito a elle com dez réis em litro quem comprar menos de um quartão, ou 5 litros; e com treze réis e meio quem comprar mais de quartão, mas menos de um almude, ou 23 litros. Eis como continuam a correr as cousas relativamente á execução do artigo 142 do Cod. administrativo.— É de esperar que, se fôr apresentada alguma questão perante os tribunaes civis em Coimbra, ou Monte-mór, relativamente a este objecto, ahí se entenda a legalidade dos referidos orçamentos por outra fórma. Dizer que a venda de fracção de pipa é venda a retalho, e admittir no mesmo orçamento duas taxas sobre o mesmo genero, só porque se vende menos ou mais de um quartão, são cousas que não se podem tomar a serio.

O que se torna mais notavel é que o governo, na Portaria que devolveu o orçamento de Monte-mór, faz a seguinte ponderação: «Que os impostos municipaes indirectos *só podem recahir na venda a retalho*, como é expresso no Codigo administrativo, e *tem sido mui repetidas vezes declarado* em actos officiaes, e que o *quarteirão* nem é medida legal, nem medida a *retalho*.»

Neste orçamento não são tributados objectos que se vendam por cento, e assim o termo *quarteirão* refere-se ao quartão, pelo qual se indica a venda a retalho. Sendo isto assim, como é que ao orçamento de Coimbra não se fez observação alguma? Neste o imposto é regulado *por fracção de pipa!*

A ignorancia e bondade do nosso povo excita os seus administradores a abusarem das attribuições que a lei lhes confere. Repetimos — o imposto cobra-se, e a lei não se cumpre.

O decreto de 21 de julho de 1870 (Reforma administrativa) acabava com as anomalias provenientes do artigo 142 do Codigo administrativo, pois que no § 3.º do art. 146 tributava os generos expostos a venda para consumo, qualquer que fosse a quantidade vendida.

(a) Não se tome o que temos dito como exaggerações: investigue-se, e reconhecer-se-ha que é pura verdade. Esta critica foi feita quando os administradores foram incumbidos do registro predial: cessou este serviço, e todavia elles nada, absolutamente nada, fazem em relação ao objecto.

**223.** Foi neste estado de cousas, em presença das posturas de Faro e de outros concelhos, das portarias de 17 de maio e outras idênticas, e das vexações que soffrem os mais necessitados, vexações expostas no relatório do Sr. Fontes, de 8 de fevereiro de 1867, que appareceu a reforma da administração civil e do imposto de consumo. Pela lei de administração, de 26 de junho de 1867, permitia-se ás camaras lançar imposto directo de percentagem sobre as contribuições geraes predial, industrial e pessoal, e indirecto sobre o novo imposto de consumo: a percentagem d'este não podia ser superior á percentagem do directo, e esta podia ser superior á do indirecto. Por este modo o systema da contribuição directa prevalecia nos municipios, o que era o contrario do systema actual: nos orçamentos de 1861-1862 figuram 50 % do rendimento total proveniente do imposto indirecto, e sómente 12 % do directo. Alem d'isto prohibia expressamente o imposto de consumo lançado *sobre a venda a retalho*, e que actualmente existe.

Pela lei de 10 de junho de 1867, que devia vigorar desde o 1.º de janeiro seguinte, foi estabelecido um imposto geral de consumo para o Estado e para os municipios, o qual fóra de Lisboa e Porto affectava sómente seis generos: azeites, bebidas espirituosas, vinagre, carne, arroz e vinho. As 186 taxas, que existiam em Faro, ficavam reduzidas a 15, que são as da tabella n.º 1 juncta á lei. Esta fixava o facto do consumo, e isentava do imposto a *venda por grosso feita pelos agricultores dos generos de sua lavra*, e declarava venda por grosso a *que comprehender mais de 50 kilogrammas ou 50 litros*, art. 3, §§ 1 e 2.

Quem comprasse a lavrador estas porções para seu uso ficava isento do imposto. Aqui a injustiça era maior do que pela lei vigente, porque o imposto era duplo, para o Estado e para o municipio. Esta reforma que, segundo o seu auctor, assentava em factos e não na theoria (a), con-

(a) Discurso proferido pelo Sr. Fontes, na camara dos deputados, em 12 de março de 1867.

servou o defeito capital da lei reformada, o privilegio (a). Se os abastados quizessem, e os não abastados se associassem, todos podiam eximir-se de parte do imposto: é para notar que na discussão da lei não se fallasse neste objecto. Se o povo não fosse tão docil, ou se a lei tributaria fosse fielmente executada, se todos respeitassem o que é de direito, o novo imposto, em vez de 1:273 contos, que o reformador esperava rendesse, não rendia talvez metade; porque necessariamente haviam de repetir-se as compras feitas por grosso ao lavrador. Mas como, neste objecto, o costume e as portarias prevalecem á lei, é de presumir que rendesse aquella quantia (b).

Pelo que temos exposto neste capitulo parece-nos ter demonstrado que a theoria e as reformas, simplificando e reduzindo em todos os sentidos os impostos indirectos, comprovam a asserção apresentada: ha na verdade uma tendencia geral para transformar ou converter o imposto indirecto em contribuição directa; ou, como diz De Parieu referindo-se a este objecto: «No seio da diversidade ha tendencia para a unidade.» É porém de notar que as reformas têm tomado por motivo a conveniencia e não a justiça.

(a) E a lei de 17 de junho de 1867 accrescentou um novo: o imposto pessoal, actualmente, pelo art. 141 do Cod. admin., tem por base os meios de cada um, e é de certo modo proporcional; a nova lei, no art. 127, § 1, declara que será *sem attenção á differença dos haveres de cada um*. Sentimos esta alteração, que supomos provem da legislação hespanhola.

(b) Se a lei de 10 de junho for restabelecida, seguindo a sorte de outras leis tributarias, ver-se-ha por toda a parte o costume e as portarias derogando-a. O *deficit* subsiste, e como são muitos os interessados directamente em que não falem meios ao thesouro, esses hão de concorrer para que o imposto seja rendozo, embora a lei fique letra morta.

## XXIII

**As contribuições indirectas sustentadas  
pela razão fiscal**

224. Nas questões sociaes preponderam dois elementos: — os principios da theoria e as exigencias da practica. Se por um lado a razão e a justiça combatem os factos e propõem reformas, reagem por outro as necessidades instantes e os interesses creados: é a lucta entre o bem e o mal. Em nenhum outro objecto esta lucta é tão sensível como na questão do imposto: a razão é porque interessa a todos, e especialmente aos menos favorecidos da fortuna, os quaes, em todos os tempos, tiveram pelo seu lado espiritos elevados e corações generosos.

Não obstante os bons principios da theoria (178) e os factos apontados (215 e seg.), é certo que quasi todas as nações deduzem a maior parte da sua receita do imposto indirecto. Uma das mais adiantadas em administração, os Estados-Unidos da America, a deduz quasi exclusivamente d'essa fonte: da receita effectiva de 1866-1867, na importancia de 490 milhões de dollars, 422 provieram do imposto indirecto, e do directo sómente 4! Este regimen não pode servir de exemplo, por isso que tem a sua razão de ser em circumstancias peculiares; antes poderá merecer mais attenção o systema de outra republica. Na Suissa, onde a vida social é mais barata do que em qualquer outro paiz, e onde o cidadão representa effectivamente um grande papel, apenas uma quarta parte da receita provém do imposto indirecto. Na Belgica, porém, cujo regimen é digno de ser tomado para exemplo, a somma do rendimento do Estado, proveniente de contribuição directa, assente no rendimento e capital, é maior do que a que provém do imposto indirecto.

225. A nova theoria do imposto é geralmente reconhecida; porém as necessidades instantes e os interesses creados reagem contra as reformas. A chamada razão fiscal, isto é, a falta de meios e a impreterível necessidade de os haver para sustentar a complicada machina do Estado, faz prevalecer na legislação e mesmo nas reformas a maxima do duque de Gaeta: — «o melhor imposto é aquelle cujas formas melhor dissimulam a sua natureza:» maxima adoptada pelos estadistas, e que, transformada por um escriptor inglez, como contendo a sciencia financeira, pode rusumir-se do seguinte modo: «*a arte do ministro da fazenda consiste em obter a maior somma causando o minimo descontentamento* (207).»

Effectivamente os homens de Estado, tendo em attenção os grandes encargos, que oneram o thesouro e o *deficit*, só cogitam em augmentar a receita pelo meio mais facil. Se propõem a extincção de muitas taxas e a redução de outras, é com o fim de facilitar o consumo e de promover por este meio o incremento da receita. Todos apontam para o que succede na Inglaterra (214).

Reconhecendo que a lei deve promover a reforma, e por tanto substituir o que existe de facto pelo que deve ser de direito, entendemos que se deve attender aos interesses creados e ás urgentes necessidades; pois de contrario não se obterá bom resultado de qualquer reforma. Cumpre porém não exaggerar: as reformas, que se têm feito em nome da razão fiscal, vão em harmonia com os principios, e por isso a acção d'estes não lhes foi indifferente. Attenda-se ás urgentes necessidades; mas não se negue a theoria, não se fechem os olhos á luz da razão. Os factos de se extinguirem as barreiras e se reduzirem as pautas em todos os sentidos não provém sómente da razão fiscal: provém egualmente de se reconhecer o que é de verdade e de justiça; a Liga (214) não fundamentou os seus principios na razão fiscal. Mais tarde, quando todos tiverem reconhecido os erros do systema proteccionista, e os beneficos effeitos da livre troca, cessará a razão

fiscal. O desenvolvimento da instrução ha de patentear a verdade; e quando o maior numero a conhecer será forçoso que se faça justiça. Então não haverá duas razões, a fiscal, e a não fiscal: uma só, bazeada no direito, regerá o systema tributario.

## XXIV

### Diversidade ou pluralidade do imposto

226. O imposto é multiplo, com referencia a um Estado, ou porque provém de diferentes origens affectando muitos objectos, ou porque provém da mesma origem por diversas formas. A pluralidade do imposto pode ser considerada genericamente, debaixo do ponto de vista historico, ou de nação para nação, ou relativamente á mesma nação. Sob o primeiro ponto de vista cumpre consultar o modo como os Estados se constituiram.

A philosophia ensina-nos que o organismo das sociedades politicas depende de dois pactos, ou os faz presumir; a historia, porém, mostra-nos que sómente os Estados-Unidos da America se constituiram por meio de pactos expressos (19 e 20). Os individuos que se arrogaram o poder consideraram a terra e os povos como patrimonio seu, e tractaram de os explorar em proveito proprio. As nações mais fortes sujeitaram as mais fracas, e fizeram-nas suas tributarias. Na mesma nação a classe predominante procedeu do mesmo modo para com as classes que lhe estavam sujeitas.

Roma triumphou pela conquista, e fez seus tributarios os povos conquistados: ella foi rainha — viveu do *imposto* (a). Exceptuando o imposto do sello, difficilmente se

(a) Un peuple dominateur, tel qu'étaient les Athéniens et les Romains, peut s'affranchir de tout impôt, parce qu'il règne sur des nations sujettes. Il ne paie pas pour lors à proportion de sa

encontrará na actualidade um imposto que não pesasse sobre a população das provincias. O subdito de Roma não podia nascer, cazar-se, ou morrer; trabalhar ou mendigar; herdar ou legar; adquirir, vender, transportar-se; possuir sob qualquer forma; usar de cavalgadas, ou de *cães*, sem ter de se encontrar com o exactor ou com o publicano. Affirma-se até que o ar, o fumo, e até a prostituição e a urina foram objecto de contribuições entre os romanos. Accrescia a tudo isto que o Estado tinha o monopolio da venda de certas mercadorias, uma das quaes era o sal. Nunca sociedade alguma se viu onerada com tantos impostos, e com medidas fiscaes tão vexatorias: é porém certo que foi isto uma das causas que mais contribuíram para a ruina do imperio.

227. Os povos que succederam aos romanos, em quanto não constituíram estados politicos, estiveram sujeitos ao imposto de serviços: os impostos em generos, que os grandes recebiam, eram pagos como renda da propriedade conquistada (147, nota). Mais tarde os imperantes recorreram, como vimos, aos objectos da compra e venda, e tributaram-nos, e d'aqui proveiu um imposto tão variado, quão variados e diversos eram aquelles objectos: um na denominação, o imposto da alcavala e sizas, era multiplo (208 e seg.).

O uso do direito romano deu conhecimento dos impostos existentes no tempo dos Cezares: desde então a Igreja e o Estado foram usando d'esses impostos. A Ord. Aff. liv. 2.<sup>o</sup> tit. 24, deduziu os direitos reaes do Digesto eCodigo: nella se acham compilados os casos de confiscação, e a faculdade de estabelecer impostos a favor do imperante, expressa na lei (a). É porém certo que o compila-

liberté, parcequ'à cet égard il-n'est pas un peuple, mais un monarque. Montesquieu, liv. 13, c. 12.

A palavra — *imposto* — é aqui empregada em sentido restricto: tributo estabelecido sem assentimento do povo.

(a) L. 10, D. de publican. et vectig.: «vectigalia sine impe-

dor da Ordenação levou em conta um novo elemento politico, *os foros* dos povos; e por isso teve de modificar o preceito imperial pelo costume e lei, como se vê do § 21 do referido titulo (145). Hoje um, amanhã outro; este por uma fórma, aquelle por outra; ou para a Igreja, ou para o Estado, os impostos dos romanos, claros ou disfarçados, ahi estão restabelecidos nas modernas sociedades.

228. A diversidade de impostos de uma para outra nação proveio de differentes causas. O regimen politico, a situação, o clima e os costumes, tudo deve ter influido para que em algumas nações se estabelecessem impostos differentes. Esta differença tem-se modificado consideravelmente; mas, ainda assim, ha em algumas nações impostos privativos d'ellas, e até nos impostos identicos encontram-se em geral algumas differenças.

A constituição politica contém preceitos, que influem no todo do regimen, e nas diversas instituições, e portanto no imposto. O imposto por cabeça, disse Montesquieu, é mais conforme á servidão; e o imposto sobre as mercadorias é mais conforme á liberdade, porque se refere de uma maneira menos directa á pessoa. Por effeito da situação e do respeito á liberdade individual adoptou a Gran-Bretanha, de preferencia, os direitos das alfandegas e o systema do imposto indirecto; por eguaes motivos foram adoptados na Hollanda os impostos do pescado e do sello. Nos paizes do norte as bebidas alcoolicas são preferidas para materia collectavel. Na Allemanha, por effeito do character e costume do povo, tem acceitação o imposto sobre os cães e o systema de imposto progressivo. Os impostos de consumo variam com a diversidade das producções e localidades, e modificam-se em

ratorum praecepto, neque praesidi, neque curatorii, neque curiae constituere, neque praecedentia reformare, vel his addere, vel diminuere licet.»

atenção ás circumstancias da agricultura e do commercio de cada paiz.

229. Em relação a cada Estado a diversidade do imposto proveio das mesmas e de outras causas. A principal deve ter sido a reluctancia dos povos em pagar. Em principio não consideraram o governo como uma garantia social e como uma condição da ordem publica, mas sim como dominador, que se impunha, e que tractava mais da grandeza e interesse proprio, do que do bem geral: mais tarde, e ainda actualmente, entenderam e entendem que parte do imposto é mal applicado (62 e 152).

Os imperantes e governos, cada um pela sua vez, em occasião opportuna, tributaram o povo pela fórma, que julgaram mais commoda para o proprio contribuinte: a facilidade do pagamento deve ter sido a norma de cada um, porque nisso estava o proprio interesse. Ultimamente accresceu outra razão: admittida a proporcionalidade como principio fundamental, considerada genericamente em relação á totalidade da fortuna de cada um, os estadistas, considerando que o conhecimento d'essa fortuna depende da moralidade do proprio collectado, e que são incertos os diversos rendimentos, procuram substituir a proporcionalidade generica por um grande numero de proporcionalidades especiaes; esta razão leva alguns escriptores a preferirem a pluralidade do imposto. O imposto recebeu diversas formas, diz Smith, porque os governos não têm podido taxar equitativamente as fortunas de um mesmo modo.

Este estado de cousas não se conforma com a idéa de liberdade, nem com a procurada proporcionalidade. Os muitos impostos existentes accusam por toda a parte uma completa desordem na administração. Girardin, occupando-se do systema tributario da França, o qual acha analogo ao das outras nações, exprime-se por esta fórma: «singular systema é este complexo de rodas, este machinismo, em que nem a observação nem a sciencia toma-

ram parte, em que o empirismo e a necessidade fizeram tudo. É um labyrintho de contradicções, de injustiça e de desigualdades (a).»

É verdadeira esta apreciação; pois que, analysados e confrontados os diversos impostos da mesma nação, só se descobrem contradicções e injustiças. Esta desordem é a negação de qualquer systema: era impossivel, que proviesse de uma reforma, ou plano; pelo contrario, os diversos impostos encontram-se na legislação, como se encontram as diversas camadas no solo: umas estão sobrepostas ás outras. Quando o geologo deu por ellas, mal soube explicar o facto: assim aconteceu com o estadista em relação ao imposto.

230. Entre nós a multiplicidade do imposto não se harmonisa com a idéa philosophica e practica de liberdade: a sciencia e a Carta soffrem repetidas offensas com as restricções provenientes da legislação tributaria. Os actos da vida civil, desde os mais importantes até aos mais vulgares, estão sujeitos ao imposto. Para que o individuo não comprometta a sua fortuna, ou possa garantir o seu direito, e evitar penas e multas, sómente com referencia ao sello, carece de andar munido de um codigo (b). Directa e indirectamente tudo se acha tributado: a nossa legislação comprehende as pessoas e as cousas; a propriedade, o capital, a producção e o rendimento; as profissões, as industrias e o trabalho; a circulação, a navegação e o transito; a exportação e a importação; a venda e compra, as trocas e as doações; a caça e a pesca; as mercês honorificas e lucrativas; finalmente os pleitos, os vicios, os erros e os crimes, tudo se acha tributado: o nascimento, o casamento e o obito tambem estão sujeitos ao imposto.

D'este modo o individuo é detido e retido a cada mo-

(a) Le socialisme et l'impôt p. 101.

(b) As leis do sello são tão extensas, que os livreiros, colligindo-as, denominaram-nas — codigo do sello; — a mesma denominação tem a collecção das ultimas leis de contribuições directas.

mento por virtude da lei tributaria: tal é a desordem; que a lei, para sustentar o imposto, annulla a verdade e extingue o direito (a). Por esta fôrma cada um é livre, não como a dignidade pessoal e a celeridade e garantia das transacções o exigem, mas sim segundo o costume. São poucos os que vêem na multiplicidade do imposto, e especialmente na lei do sello, uma extensa cadêa, que agrilhôa a liberdade, um embargo permanente aos contractos; e menos ainda os que sabem apreciar os pessimos effeitos da maior parte das leis tributarias: estas complicam, e tornam obscura a legislação; entorpecem, e tornam difficéis a maior parte dos actos da vida civil. Só a ignorancia do maior numero e o egoismo de alguns podem sustentar este lamentavel estado de cousas, que todavia, com referencia ao passado, representa um muito importante progresso (b).

(a) «Este pagamento (o da contribuição de registro) será feito, nas transmissões, antes de celebrado o acto, que a opéra, o qual será nullo sem previo pagamento da contribuição respectiva» § 1 do art. 11 da L. de 30 de jun. de 1860.

«Todos os documentos comprehendidos na tabella n.º 2, que não tiverem sido sellados nos termos da lei, serão insanavelmente nullos, e não serão admittidos em juizo, nem perante qualquer auctoridade, repartição, ou funcionario publico» art. 4 da L. de 1 de julh. de 1867.

«Todos os papeis que tiverem estampilhas de valor inferior ao que deverem ter, posto que competentemente inutilizadas, ou tendo-as do devido valor, as não mostrarem devidamente inutilizadas, considerar-se-hão para todos os effeitos como não sellados, art. 39 idem.

A nova Lei de 2 de abril de 1873 substituiu a pena de nulidade imposta ás infracções das leis de sello pela pena de multa.

«Mando que não se faça obra alguma em juizo ou fóra d'elle por escriptos particulares de empréstimos de quaesquer quantias que sejam, com juro ou sem elle, ainda que as partes os reconheçam, sendo citados, ou se deixem nos seus juramentos, salvo se houverem sido logo lançados nos livros das notas, ou mostrarem certidões de estarem manifestados.» Alv. de 11 de maio de 1770, provid. 4.ª

(b) De Parieu, t. 1.º, cap. 5.º

## XXV

**Imposto unico**

231. Os grandes pensadores, que no seculo XVIII investigaram as causas da decadencia da França e da penuria dos povos, chegaram á conclusão de que estes males provinham, em parte, da multiplicidade de impostos. Para dar vida ao corpo social tentaram substituir todos os impostos por um só imposto, quebrando d'este modo as peias, que opprimiam a liberdade. O respeitavel Vauban foi o primeiro que teve o grandioso pensamento de estabelecer um imposto geral (159 e 160). É porém certo que a idéa do imposto *unico* é devida a Quesnay. Segundo a sua theoria economica só a terra produz um rendimento liquido, e portanto é sobre ella sómente que recahem todos os impostos, e para que seja menos onerada deverá haver um imposto *unico* (161 a 163). Smith, ensinando que todo o trabalho é productivo, e que o imposto deve ser proporcional ao rendimento, renovou a idéa de Vauban, e abriu caminho á theoria de um imposto geral sobre o rendimento (164 e 165). Emilio Girardin combate esta doutrina, e proclama a excellencia de um imposto *unico* sobre o capital (166 a 168). Revans propõe um imposto geral sobre as despesas (170); e Ch. Tellier um imposto *unico* sobre as facturas (171 e 172). O financeiro D. Luiz Maria Pastor propoz em Hespanha, e sustenta na sua obra — *Sciencia da contribuição* — um imposto unico sobre as profissões, graduadas e com um maximo e um minimo. Ainda que da terra provenham diversos rendimentos, o imposto de Quesnay é aquelle a que melhor convem a denominação de unico. Como, para se realizar a idéa de Smith, é necessario reunir os rendimentos de cada collectado, o imposto sobre o rendimento pode tambem ter egual denominação (200).

**232.** É na verdade grandiosa, util e justa a idéa do imposto unico: será porém realisavel?

Passy, convindo na sua excellencia e utilidade, uma vez que o imposto assente sobre o rendimento, conclue dizendo que por em quanto permanecerá em ideal, de que as sociedades poderão aproximar-se, sem que todavia possam realisal-o completamente.

Ambroise Clément admitte a possibilidade de se estabelecer um imposto unico: entende porém que não seria conveniente; já porque não pode conhecer-se o verdadeiro rendimento de cada individuo; já porque cada rendimento é de diversa importancia, e não deve ser taxado egualmente. O proprietario, diz elle, não soffre tanto sendo taxado o seu rendimento, como soffre o funcionario publico; por isso que este só pode transmittir a seus filhos os productos de algumas economias, em quanto que aquelle tem propriedade para transmittir aos seus.

Mill reconhece a justiça do imposto unico sobre o rendimento, e diz que em theoria é o menos contestavel de todos os impostos; attendendo porém ás difficuldades, que impedem a exacta apreciação do rendimento, convém em que deve ser reservado para os casos extremos.

Proudhon insurge-se contra tal idéa, e rejeita o imposto unico: todo o imposto, diz elle, é vexatorio e injusto; ora, se todos fossem substituidos por um só, este reuniria todos os defeitos dos outros, e seria por isso o peor, o mais iniquo de todos os impostos.

**233.** A justiça do imposto sobre o rendimento é geralmente admittida; e nós, fallando da materia collectavel, adoptamol-a (165). Se o principio fundamental do imposto consiste na proporcionalidade, é forçoso que se admitta, pelo menos, em theoria, o meio de a realisar: este meio consiste unicamente em um imposto sobre o rendimento (203). Garnier tambem entende que o imposto unico é um ideal para que tende o progresso, o qual se realisa simplificando-se os systemas tributarios. Quem attender

devidamente ao desenvolvimento e progresso das sociedades, e a que as idéas economicas e financeiras são de ha pouco, e quasi geralmente desconhecidas, não deve afirmar que o imposto unico é irrealisavel.

A idéa da unidade do genero humano é fecundissima. O christianismo tornou-a popular, declarando os homens irmãos e baseando-se no amor do proximo: fundamento inabalavel, porque deriva do coração do homem; foi por este modo que elle venceu o polytheismo.

A idéa de liberdade foi sancionada pela revolução franceza na constituição de 1791, que tomou por fundamento *os direitos do homem* e a *soberania popular*: todas as mais constituições adoptaram estes fundamentos, e d'aqui provém uma conformidade nos diversos codigos politicos. Cada nação destruiu a lei local e os effeitos do feudalismo, estabelecendo leis geraes, e adoptando codigos. Cada Estado tem uma legislação geral, e procura uniformisal-a. Esta reforma vai ganhando campo, e transpõe os limites das nacionalidades para se tornar social. O *Codigo Napoleão* não só extinguiu o direito romano, mas até procurou substituil-o como *direito commum* (a). Os Codigos posteriores, organisados systematicamente, e tomando por base o direito natural, um e o mesmo em toda a parte, participam do character de uniformidade (b). A liberdade e a fraternidade são cosmopolitas, e por isso a legislação penal e a commercial tendem para a uniformidade. Esta existe de facto em um Codigo maritimo, e é procurada para os systemas de pesos e medidas e de moeda. A rapidez das communicações e a docilidade no tracto vão influindo activamente nos costumes; e por tanto a parte que estes têm na legislação, e especialmente nas leis tributarias, ha de

(a) Entre nós a lei de 18 d'agosto de 1769 estabeleceu o imperio da razão contra a auctoridade do direito romano: os Estat. da Univ. liv. 2, tit. 2, cap. 3, § 4, tit. 5, cap. 2, mandaram ensinar o que era de razão contra o que era admittido como de direito.

(b) *Cod. Civ. Port.* art. 16.

ceder o passo perante a uniformidade da razão e da justiça. Se a sociedade tem interesse em que o imposto seja o menos oneroso possível, é necessario que o seu interesse triunphe, adoptando-se um só imposto sobre o rendimento (a).

## XXVI

**A contribuição directa deverá ser de repartição, ou de quotidade?** — Alv. de 9 de maio de 1654; Carta, art. 15, § 8; Dec. de 31 de dezembro de 1852.

234. Ha dois meios geraes de distribuir o imposto directo — o de repartição e o de quotidade (b). O primeiro tem lugar, como já dissemos (201), quando, fixada previamente uma quantia, esta é distribuida pelas circumscripções administrativas, e a final o contingente da ultima circumscripção (c) é repartido pelos contribuintes. Entre nós as côrtes fixam annualmente a quantia que deve provir da contribuição predial, e distribuem-na pelos districtos; a juncta geral divide o contingente do districto pelos concelhos; e a juncta dos repartidores reparte o contingente do concelho pelos contribuintes proporcionalmente com a fortuna de cada um (d). O segundo meio tem lugar quando por lei se estabelece uma quota geral sobre a fortuna ou rendimento do cidadão. Era este o systema já seguido pela Igreja nos dizimos — dez por cento da producção, e o da nossa antiga decima — dez por cento do rendimento; e actualmente ainda é usado no imposto sobre o capital moeda — a decima de juros.

(a) Garnier, cap. 7; Mill, liv. 5, cap. 3, § 5; Proudhon, *Theor.* cap. 5, § 3; D. Mariano Gonzalez, *Econ. Pol.* liv. 4, cap. 7.

(b) As taxas repartidas pelos gremios da contribuição industrial participam dos dois systemas — de repartição e de quotidade.

(c) Ultima na ordem da distribuição.

(d) Ultimamente permittiu-se a repartição feita na parochia, e pelo modo que adiante se verá.

**235.** Discutindo qual dos dois meios é preferível, observaremos que a egual distribuição do imposto não depende directamente de um ou de outro systema, mas antes e essencialmente da exacta apreciação da materia collectavel; e por isso o que for mais proprio para se obter essa exacta apreciação, deve ser preferido (a). Se a materia collectavel não for justa e proporcionalmente avaliada, se não se guardar na sua avaliação, relativamente a cada contribuinte, a devida egualdade, a collecta, quer seja de repartição quer de quotidade, não pode ser egual, antes pelo contrario terá o defeito da sua base, isto é, da avaliação. A collecta é sempre uma percentagem (b), e por tanto, em si, não é justa nem injusta.

As razões com que se pretende justificar o systema de repartição são as seguintes: — 1.<sup>a</sup> o Estado presta os serviços pelo preço do custo, e por isso deve receber este preço sómente, — uma determinada quantia, e isto não pode verificar-se senão repartindo-a pelos contribuintes; do systema de quotidade provém mais ou menos: — 2.<sup>a</sup> em cada circumscripção ha avaliadores da materia collectavel, e procedendo elles á avaliação por dados differentes, e sendo uns mais, outros menos rectos, as avaliações

(a) A egualdade, ou *perequação* do imposto, resultante da egual apreciação da materia collectavel, representa a justiça relativa entre os contribuintes: a proporcionalidade, ou a progressão, representa a justiça do imposto, — o justo preço do serviço prestado ao contribuinte pelo Estado. Se vinte predios tiverem na realidade o rendimento de 100 cada um, e forem differentemente avaliados, dando-se a uns aquelle valor, a outros mais, e a outros menos, ou o imposto seja de quotidade ou de repartição, haverá desigualdade; faltarão o requisito da justiça relativa, o primeiro de todos os requisitos, porque representa a egualdade. Se alem d'aquelles predios houver outros com o rendimento de 1000 cada um, e o imposto for proporcional, o sectario do imposto progressivo dirá que é injusto, porque não corresponde ao serviço recebido, avaliado este pelas vantagens que o contribuinte auferé sob a protecção do Estado (246 e seg.)

(b) A de repartição varia de concelho para concelho, enquanto que a de quotidade é geral para todos os concelhos.

a final mostram grandes desigualdades: para corrigir estas desigualdades é necessario distribuir a umas circumscripções mais e a outras menos, de forma que a percentagem de cada concelho seja diversa, o que é proprio do systema de repartição: — 3.<sup>a</sup> o repartir uma determinada quantia provoca uma inspecção reciproca entre os contribuintes, por isso que ninguem deverá consentir que o seu predio seja avaliado em mais, ou o do seu vizinho em menos do que deve ser; porque, se o consentir, pagará de mais: — 4.<sup>a</sup> a distribuição e repartição de uma quantia determinada torna a receita mais certa, o que é muito conveniente (242).

Estes fundamentos não têm o valor que inculcam; são mais apparentes do que verdadeiros e reaes, como passamos a demonstrar.

**236.** A quantia previamente fixada e repartida não pôde obter-se com exactidão, ainda que toda a receita proviesse de um só imposto: uma parte da receita deixa de se receber no prazo por que vigora o orçamento, e outra parte é incobrável: a destruição do rendimento por sinistros dá logar á annullação das respectivas collectas. Entre nós lançam-se sobre o contingente da contribuição prepal 2 % para falhas; não ha porém certeza de que esta percentagem seja sufficiente.

Quando a maior parte da receita provém de contribuições indirectas, e que por isso é incerta, como actualmente acontece em quasi todos os Estados (224), não tem importancia alguma a primeira e a quarta razões. A prestação dos serviços pelo preço do custo nada tem com receber o Estado, no prazo por que vigora o orçamento, mais ou menos do que a somma total das despesas, porque esse facto depende da exactidão da boa contabilidade, e o unico meio de a verificar é a fiel demonstração do saldo ou *deficit* (152).

A intervenção dos interessados no serviço do estabelecimento do imposto só é de importancia quando se ve-

rifica pelo interesse na causa publica; se é outra a causa, ou deixam de intervir, ou a sua intervenção é inefficaz; reagem quando os vexam, sem contudo terem empregado os meios legaes para evitar as vexações. O contribuinte, quando a sua propriedade ou industria não está descripta com o verdadeiro rendimento, não reclama para que o predio ou industria do seu vizinho seja avaliado em mais, porque não quer que seja conhecido o verdadeiro rendimento do seu predio ou industria: só quando o valor dado excede o verdadeiro rendimento é que reclama, e isto tanto o faz no systema de quotidade como no de repartição. Demais a denuncia proveniente da fiscalisação reciproca depende dos costumes dos povos e de outras circumstancias (243). Entendemos pois que os fundamentos adduzidos para justificar o systema de repartição não são verdadeiros nem attendiveis.

**237.** Se a avaliação da materia collectavel for feita com regularidade, de forma que os rendimentos ou capitães se achem igualmente avaliados, poderá o Estado distribuir a quantia de que carece por meio de uma quota geral: neste caso não precisa de proceder á divisão pelos districtos, subdivisão pelos concelhos e repartição pelos contribuintes (234); estas operações, tendo em vista reparar a desigualdade da avaliação, tornam-se desnecessarias, logo que essa desigualdade deixe de existir. O processo é facil, simples e economico. A quota deverá ser de unidades e não de fracções, isto é, de inteiros e não de quebrados, porque, se d'ella provier mais do que a quantia fixada, a differença compensar-se-ha no anno futuro.

Se a avaliação não estiver em boas circumstancias, como d'ella é que depende essencialmente a justiça distributiva, deverão primeiro que tudo empregar-se todos os meios compatíveis para a melhorar. O mais proprio é o systema da quotidade, e é por isto que principalmente lhe damos preferencia. Adoptando-se este systema, o governo, que sempre procura, ou deve procurar a practica da

justiça, ha de empregar todos os meios legais para que as avaliações da materia collectavel se façam com a maior exactidão, e, mais tarde ou mais cedo, a sua acção continua ha de produzir um bom resultado. A attenção do governo, relativamente a este objecto, dirige-se a um só facto, e por tanto insistindo nelle ha de ser proficua. Pelo contrario, seguindo-se o systema de repartição, o governo occupa-se mais dos factos secundarios, e menos do facto essencial: a divisão, subdivisão e repartição attrahem todos os seus esforços, que por isso se desviam da avaliação da materia collectavel. A palavra *repartição* fica supprindo a egualdade e a justiça, que pelo systema se procurava: *á idea e á sua realisação substitue-se o signal apparente, representativo d'ella*. D'este modo o defeito não só subsiste por mais tempo, mas até se torna permanente; o remedio faz ter em pouco a origem do mal. (a)

238. O systema de repartição, propondo-se a reparar os defeitos das avaliações, depende de dados estadisticos, ou elementos que deixem conhecer bem taes defeitos; pois de contrario torna-se inefficaz. Porem, se esses elementos se obtêm, nada obsta a que, á vista d'elles, se reformem as avaliações; pois que os tributados não têm interesse em contrario; tanto pagam estando bem como mal avaliadas as suas propriedades. Se pelo contrario não ha dados estadisticos, ou estes não são verdadeiros, como acontece entre nós, não se obtem o fim que se procura. A verdade é esta: *o governo, as côrtes e as junctas geraes procedem ás cegas por falta de bons dados estadisticos*.

Este systema, propondo-se obter com o seu processo a maior egualdade relativa, desperta por isso mesmo, mais do que o systema de quotidade, a attenção dos maiores contribuintes. Esta circumstancia tem muita influencia em

(a) É o que acontece em França: ha communas onde a percentagem é de 12<sup>o</sup>/<sub>o</sub>, e outras onde é apenas de 3<sup>o</sup>/<sub>o</sub>. Jornal dos Econom., 1866, pag. 410.

sentido contrario áquelle fim; pois que é um effeito ou resultado da maior riqueza o despertar nos seus possuidores certa prevenção contra tudo o que se refere á egualdade, ainda quando esta é relativa.

Se um contribuinte tiver 1000 de renda e pagar 100 de imposto, e outro tiver 100 de renda e pagar 10 de imposto, aquelle difficilmente se lembra de comparar os dois termos da renda, base do imposto; o que não deixa de comparar são os dois termos da collecta: o que elle vê e sempre é que paga 100 em quanto o seu visinho paga sómente 10. Se aquelle obtiver por alguma forma que a sua collecta seja reduzida a 80, e que a do seu visinho seja elevada a 20, a sua apreciação é, em regra, a mesma, o seu juizo não muda; o que elle continua a ver e a sentir é a differença entre 80 e 20 (a). É mais facil

(a) As principaes causas d'aquelle procedimento, e de o contribuinte procurar illudir a lei tributaria, alem da tendencia de cada um para pagar menos ao Estado, são as seguintes: 1.<sup>a</sup> Quando o homem chega a possuir certa fortuna torna-se ambicioso, e começa a fazer comparação d'ella com outras superiores: até então procurava ganhar e haver meios para certas necessidades reaes, e depois põe estas de parte e trabalha para subir ao termo da comparação, o qual, por isso mesmo que incessantemente se renova, incessantemente lhe foge. Propondo-se subir, tudo o que pode alcançar é-lhe indispensavel para levantar degraus. O alvo preoccupa-o por tal forma, que elle torna-se menos generoso, e incita-o a praticar o que achava improprio, e até reprehensivel, quando não possuia tanto; pensamento que raras vezes lhe occorre, porque o circulo em que gyra, aquelles com quem convive, soffrem da mesma molestia. 2.<sup>a</sup> Ao augmento da fortuna succede, em regra, o augmento das necessidades reaes e de ostentação: quando esta se arreiga, tudo o que não lhe diz respeito é menos considerado: então no orçamento da familia não ha saldo, antes o *deficit* é quasi certo. Para sustentar a vaidade põem-se de parte os escrupulos, e como é necessario preterir alguns encargos e obrigações, os primeiros que se preterem são os que respeitam ao Estado, porque este, alem de ser considerado opulento, não tem meios para corrigir a falta de probidade. Quando estes fazem parte do governo, quando são os que legislam e executam a lei, o mal torna-se contagioso, senão incuravel. 3.<sup>a</sup> O contribuinte das povoações ru-

obter a justiça distributiva do imposto sem estrepito por meio de um processo simples, que não annuncie o que se propõe, do que por um processo complicado, que declare e apregõe ter por objecto aquelle fim. Entendemos pois que é preferivel o systema de quotidade, não só porque é mais conducente e proprio para obter a egualdade, mas tambem porque é mais simples e economico (243) (a).

239. Os factos comprovam o que deixamos exposto. Entre nós a contribuição predial de quotidade não era, é verdade, egual (242), supposto a quota o fosse: uns pagavam mais, outros menos; porque o rendimento não estava avaliado egualmente. É porem certo que o governo, com o fim de fazer justiça e pela razão fiscal de augmentar o producto do imposto, não perdia de vista o serviço das avaliações; estas eram o unico facto, ou pelo menos o facto essencial, do lançamento: de mais, os funcionarios empregados neste serviço recebiam uma percentagem das sommas cobradas, e por isso interessavam em que as avaliações correspondessem á verdade, e em que todos os predios fossem descriptos no lançamento: o in-

raes ignora que o imposto é uma condição de ordem, e que aproveita a todos; suppõe que aproveita a uma entidade, que lhe é estranha, idea que não deixa de ter algum fundamento, por isso que na localidade é elle que representa a força publica, e que para obter justiça tem de a pagar: isto dispõe-no a subtrahir-se ao pagamento do imposto exigido. 4.ª Esta, por sua generalidade, é talvez mais forte do que as anteriores. O contribuinte sabe que, em regra, custa mais ganhar o salario e os meios de vida estando em concorrência, do que vencer os ordenados pagos pelo thesouro, e suppõe que parte da receita publica é mal applicada (154): isto incita-o a empregar todos os recursos para pagar menos do que a collecta legal; mas os recursos mais fortes prevalecem aos mais fracos, e por tanto, especialmente quando o imposto é de repartição, a cousa resolve-se a favor dos maiores contribuintes. Quem duvidar do que fica expendido consulte a propria consciencia e os factos, e decida-se por elles.

(a) As ideas e argumentos aqui expostos foram tomados em consideração no relatorio do Sr. Carlos Ribeiro e de que adiante fallamos.

teresse proprio excitava-os a cumprirem o seu dever, e por tanto a fazerem justiça.

Mas passou-se para o systema de repartição, e o defeito continuou; porque as matrizes não melhoraram em quanto ás avaliações. O governo deixou de prestar a devida attenção a este serviço: a razão fiscal do augmento da receita pelo augmento da materia collectavel não o excitou mais, e o proprio funcionario deixou de ter interesse neste augmento, e por isso tornou-se indifferente á boa execução da lei. É verdade que as côrtes e as junctas geraes devem attender ao estado das matrizes, e procurar por meio da divisão e subdivisão dos contingentes compensar os seus defeitos; estes meios porem de nenhum modo correspondem ao facto capital das investigações para se obter a egualdade na avaliação do rendimento. Em França, onde tanto se tem trabalhado e despendido para obter um bom cadastro, o systema de repartição está bem longe de responder ao seu fim (237, not. a).

240. Quando se contestem e desconheçam os resultados dos dois systemas, como os temos considerado, ainda assim não deve admittir-se o systema de repartição, relativamente a cada contribuinte. Se se tiverem empregado todos os meios para obter a melhor avaliação da materia collectavel, e ainda se reconhecer que effectivamente ha differença de districto para districto e de concelho para concelho, e que é necessario attender a este estado de cousas, admitta-se se quizerem a divisão pelos districtos e subdivisão pelos concelhos; mas distribua-se a final o contingente de cada concelho por meio de uma quota redonda—de unidades e não de fracções. Não se exija nessa distribuição um rigor mathematico, que não passa de um prurido sem realisação nem utilidade, e que apenas serve para complicar o serviço e tornal-o dispendioso. A differença entre o contingente e a quantia resultante da quota pode compensar-se no anno futuro.

O systema de quotidade é rejeitado por alguns escri-

ptores, que o taxam de *grosseiro, restricto e inefficaz*: se nesta impugnação attenderam a ser a quota fixa, e que por isso pode não produzir a quantia correspondente ás necessidades do thesouro, ou a quantia previamente fixada, responderemos que a quota deve variar de anno para anno, em harmonia com as urgencias do Estado, e que pelo systema de repartição não ha certeza de obter a quantia previamente fixada e repartida (236).

241. As côrtes de 1641 auctorisaram a decima sobre todos os rendimentos, e o alvará de 9 de maio de 1654 regulou o seu estabelecimento e cobrança: a Carta alterou este systema de quotidade pelo systema de repartição, conferindo, no § 8 do art. 15, ás côrtes a faculdade de «fixar annualmente as despezas, e repartir a contribuição directa:» esta disposição foi deduzida da Constituição brasileira, e já se achava na nossa de 1822, artt. 103 e 227: a Constituição de 1838 conferiu ás côrtes, art. 27, n. 12, a faculdade de «votar annualmente os impostos, e fixar a receita e despeza do Estado» e não fallou da repartição, o que nos leva a presumir que seus auctores respeitaram o systema de quotidade existente. A fonte dos artt. 103 e 227 referidos foi a Constituição hespanhola de 1812 (a), a qual nesta parte foi deduzida da Constituição franceza, decretada nos annos de 1789, 1790 e 1791 (t).

O fundamento d'estas leis, em quanto á repartição do imposto, parece ter sido antes a generalidade do imposto do que a sua egual distribuição. Em geral, e particularmente na França, havia privilegiados, e como meio efficaz para acabar com os privilegios estabeleceu-se o systema de repartição. O art. 339 na Constituição dicta de 1812 expressamente assenta a repartição na generalida-

(a) Art. 131, n.º 15, 339 e 344.

(b) Declaração dos dir. do h. art. 1, n.º 13 — Constituiç. tit. 1. n.º 2, tit. 3, cap. 3, secç. 1, n.º 4.

de, e d'este modo: «As contribuições serão repartidas entre todos os hespanhoes em proporção das suas faculdades, *sem excepção ou privilegio algum.*»

Entre nós a disposição da Carta não teve de certo este fundamento, porque a generalidade do imposto estava ha muito em practica (160). O decreto n.º 22 de 16 de maio de 1832, não obstante a disposição da Carta, conservou o systema da quotidade; é porém certo que posteriormente não faltou quem o impugnasse. O mau estado dos lançamentos, o § 8 do art. 15 da Carta e o exemplo do estrangeiro tudo se adduziu para fundamentar uma reforma.

242. Em janeiro de 1841 o ministro da fazenda apresentou ás côrtes um projecto de lei reformando as contribuições, e admittindo para a predial o systema de repartição, o qual fundava na justiça distributiva e no augmento da receita. «As decimas têm sido até agora, diz o relatorio, lançadas sobre uma estimação tão inexacta dos valores e rendimentos da propriedade, que não só não têm produzido os recursos que devem esperar-se d'esta contribuição, mas apresentam uma desigualdade que offende o contribuinte, porque, emquanto em um districto concorre com 100, em outros, e pela maior parte, apenas paga 65, 32, 25, e mesmo 21. Tal é a proporção que se observa no rendimento da decima nos diversos districtos administrativos do reino» (a).

Esta reforma foi estabelecida pela lei de 19 de abril de 1845; mas sómente foi posta em practica em 1854, e por

(a) Estes dados não merecem inteiro credito; estão no mesmo caso de outros que apparecem nos documentos officiaes, e que não passam de meras apreciações: quem fizer seria averiguação nas actuaes matrizes (de 1873) reconhecerá que as desigualdades têm augmentado. No districto de Braga ha concelhos a que foi repartida a percentagem de 5, e outros a de 30 %; no de Faro ha concelhos a que coube a percentagem de 5 %!!! Vide o Relatorio do Sr. Carlos Ribeiro a pag. 79 e seg.

virtude do decreto de 31 de dezembro de 1852 (244). O auctor d'este decreto fundamenta-o, como se vê do relatório, por esta forma: «Em relação ao novo systema, importa primeiro que tudo plantar a instituição, simplificar os processos para a tornar comprehensivel a todos, e fazel-a amar pelos povos com a *practica da justiça relativa*, que é ao mesmo tempo o principio fundamental e um dos fins mais importantes a que se dirige.» Fundando-se tambem na Carta, ainda accrescenta: «A *maior segurança* que resulta d'esta forma de contribuição é *uma garantia efficaz* para o credito publico, assim como a *fiscalisação reciproca*, principal base do systema, é uma garantia para os contribuintes.»

243. Os motivos adduzidos para fundamentar a reforma não são solidos. O processo não se simplificou, antes aconteceu exactamente o contrario: o que pela quotidade era facil e comprehensivel para todos tornou-se pela repartição complicado e obscuro, e tanto que são poucos os contribuintes que entendem o systema, e entre os executores da lei não falta quem deixe de lhe dar fiel execução por a não entender. O facto de se ter de repartir exactamente certa quantia exige um processo complicadissimo, e muitas e repetidas operações de contabilidade: — marcar um prazo para se fazer a repartição anteriormente ao fim do anno, em maio, por exemplo, como acontece entre nós,— o ser necessario accrescentar as collectas relativas aos rendimentos que posteriormente accrescem, e fazer as annullações de collectas que se referem a rendimentos que deixaram de existir, são operações que pedem muita attenção, difficillimas de regular e que complicam muito o serviço. A maior parte das prescripções dos respectivos regulamentos referem-se ao facto da repartição (a).

(a) Pelo alvará de 9 de maio de 1654 regulou-se o estabelecimento e cobrança de todos os rendimentos, e por tanto das con-

A practica da justiça, que ficou dependente da *fiscalisação reciproca*, não se obteve; porque tal fiscalisação não passou do papel: não se fez, não se faz, e é de suppor que não se fará tão brevemente. O nosso povo tem odio á denuncia; mesmo para interesse proprio repugna-lhe accusar á auctoridade as faltas, abusos e até crimes de outrem, e mais quando se tracta de interesses pecuniarios, e o negocio respeita a todos. Neste caso, especialmente, a denuncia é tida como uma acção indecorosa, senão offensiva da honra e da boa consideração publica. Acresce que para a maioria dos contribuintes as reclamações provocam despezas, e tambem, sendo para se elevarem os rendimentos das propriedades dos vizinhos, inimizadas, e, não raro, vinganças, mais de temer do que a desigualdade da collecta.

Não se obteve tambem o augmento do credito. Nas circumstancias em que nos achavamos em 1852, e em que continuamos a achar-nos, o nosso credito dependia e depende antes do augmento da receita do que de se tornar mais certa uma pequena parte d'ella. O auctor da reforma de 1852, preocupado pela má sorte que teve a lei de 19 de abril de 1845 (245), contemporisou com a nação, com o concelho e até com o proprio contribuinte,

tribuições — predial, industrial, decima de juros, de ordenados e tenças em 84 artigos e estes sem §§ nem numeros: as Instrucções de 22 de maio de 1850 regularam os mesmos impostos e tambem o pessoal pelo mesmo systema em 126 artigos, comprehendendo alguns d'estes §§ e numeros: actualmente o Regulamento de 7 de agosto de 1860, já ampliado por novas instrucções, comprehende, para a contribuição predial sómente, 227 artigos, abrangendo a maior parte d'estes §§ e numeros. As Instrucções de 22 de dezembro de 1845, que regularam o systema de reparição, estabelecido pela lei de 19 de abril do mesmo anno, eram um extenso e complicado codigo de 508 artigos, cuja maior parte comprehendia muitos §§ e numeros. Finalmente a simplicidade do systema é tal, que em 1855 publicaram-se quatro regulamentos para serem executados nesse mesmo anno, e só para a contribuição predial.

considerado individualmente. A nação disse que não pagaria mais do que estava pagando, tomando-se o termo medio da cobrança feita nos ultimos tres annos, e assim foi decretado (a): ao concelho fez ver que da divisão do contingente do districto não podia provir *sem motivo plausivel* um augmento de mais de 10 por cento (b): finalmente com referencia ao contribuinte ficou estabelecido que a sua collecta não excederia a quota adoptada pela lei em vigor, — 10 por cento (c).

D'este modo o fim do systema ficou prejudicado, pois a verdade é que nem meia justiça se podia fazer. A restricção para os concelhos, 10 por cento, nem deixava fazer justiça entre os districtos, nem entre os concelhos, nem entre os contribuintes (242).

244. O pensamento e fim principal do reformador ficou occulto. O que elle pretendia com a alteração do systema era principalmente a reforma dos lançamentos: procurava conseguir que todas as propriedades não comprehendidas nelles fossem descriptas nas novas matrizes, e que o rendimento de todos os predios fosse elevado ao seu verdadeiro valor, para d'este modo conseguir o augmento da materia collectavel, e com elle, mais tarde, o augmento da receita proveniente d'este imposto. Contava com a *fiscalisação reciproca* e com a força da auctoridade, e ambas lhe faltaram: a indifferença do contribuinte por uma parte, a politica por outra, e tambem a inefficacia da sua theoria prejudicaram as suas vistas e esperanças. O reformador errou, e o seu erro foi muito prejudicial á causa publica.

Os nossos financeiros sempre esperaram pelo incremento da contribuição predial; e as suas vistas e esperanças eram bem fundadas. Os decretos de 13 de agosto e

(a) Dec. de 31 de dezembro de 1852, art. 2, § unico.

(b) Regul. de 9 de novembro de 1853, art. 68.

(c) Dec. citado, art. 3.

30 de julho de 1832, e o de 28 de maio de 1834, extinguindo os bens da corôa, os dizimos e as corporações religiosas, haviam não só desonerado a terra de mil encargos, mas também augmentado consideravelmente os bens allodiaes,— a propriedade desvinculada e transmissivel : o decreto de 19 de abril de 1832 (217), reduzindo as sizas sobre os bens de raiz a 5 por cento, facilitou a circulação e por tanto o melhoramento da propriedade immovel; e, extinguindo-as nos bens moveis e semoventes, alargou a área das transacções em todo o sentido. D'este modo e por effeito de outras medidas a producção e a riqueza de certo augmentaram consideravelmente: augmentada a materia collectavel, o rendimento proveniente da contribuição predial devia necessariamente augmentar, porque o imposto era de quotidade (a).

245. É porém certo, infelizmente, que os factos não corresponderam a tão bem fundadas previsões: o rendimento d'este imposto augmentou, e mais do que se diz, mas muito menos do que podia e devia ser. As causas d'este lamentavel factó foram diversas; mas as principaes foram a politica e a indifferença para com a causa publica por parte do contribuinte.

Os artistas, principal grupo dos homens da revolução social, estiveram sempre em armas: á guerra, que parecia terminada em 1834 com a convenção de Evora-Monte,

(a) Mousinho da Silveira, declarando no decreto n.º 22, tit. 2, art. 6, que a decima consistia em 10 por cento do rendimento, teve em vista o augmento d'este imposto para supprir o desfalque proveniente das jugadas e mais impostos, extinctos pelo decreto de 13 de agosto. José da Silva Carvalho, em uma nota manuscrita sobre o notavel discurso pronunciado pelo deputado, o sr. Alberto Carlos Cerqueira de Faria, diz: «Por que contribuição queria elle que se substituíssem os dizimos! A substituição está no incremento da decima, que é a nossa contribuição directa, e no augmento dos tributos indirectos, que deve ser proporcional ao desinvolvimento industrial. A lacuna temporaria devia ser preenchida forçosamente pelo uso do credito.»

succederam-se novas luctas, e por isso mal tiveram tempo para sahir da anarchia, se é que sahiram d'ella.

Os setembristas, muitos dos quaes foram tambem soldados da mesma revolução, succedendo áquelles em 1836, posto tivessem por bandeira politica — as economias e a organização da fazenda, por effeito das circumstancias tiveram de seguir uma idéa mais elevada — a constituição de 1822, e com ella a liberdade: homens de alma e coração entregaram-se ao desenvolvimento da grande idéa, e quizeram fazer do povo portuguez um povo republicano. Não viram que lidavam com individuos creados sob uma tutela supersticiosa, sem instrucção e sem iniciativa. Deram exemplos honrosos de economias; mas, preoccupados pela grande idéa de liberdade e de grandeza moral, não tiveram tempo nem oportunidade para se occuparem da reforma tributaria: perdoemos-lhes a illusão (a).

Os restauradores da Carta em 1842 não tinham por si nem idéas nem precedentes respeitaveis: a sua bandeira era um facto reputado em pouco. Para crear um partido proprio praticaram violencias e lançaram-se nos braços dos proprietarios, a quem entregaram a superintendencia do serviço das contribuições: o lançamento d'estas, desde então, em vez de processo fiscal, tornou-se uma arma politica, e serviu para remunerar os novos partidarios. Os administradores-proprietarios (113) e os seus sequazes para se beneficiarem e crear partidarios transtornaram o pouco que se havia feito. Quando em 1846 se tractou de pôr em practica a reforma tributaria, decretada pela lei de 19 de abril de 1845, foi necessario arrancar os lança-

(a) Noutra nota ao referido discurso lê-se: «*Falta de boa legislação sobre tributos.*— Não admira que houvesse esta falta durante as administrações cartistas, attentas as circumstancias em que se acharam; admira sim que nem a dictadura de setembro nem o longo parlamento fizessem cousa alguma, que remediasse o mal de que se queixam. Quanto á decima, as côrtes em maio fizeram alguma cousa sobre o lançamento do anno proximo a findar; ainda isso não foi mais do que auctorisar o governo, para fazer o que competia ás côrtes, dando-lhe um voto de confiança.»

mentos das mãos dos proprietarios: estes, vendo-se sem a preza e em risco de pagar mais do que estavam pagando, e era de justiça pagassem, fizeram causa commum com os progressistas, e a reforma baqueou.

Em 1852 o reformador foi cauteloso (243), mas o systema da corrupção não tinha acabado. O que até então se practicon directamente com o eleitor passou a ser practicado com o eleito: os deputados, para sustentarem a sua clientela, tiveram de exercer pressão sobre os agentes fiscaes, e não lhes consentiram que fizessem quanto podiam fazer (a).

Quando em 1863 se propoz o augmento de 83 contos de réis sobre o contingente da contribuição predial, appareceram logo representações contrarias; posteriormente, não obstante terem accrescido novos motivos para se elevar o contingente, essas representações renovaram-se, e todas se têm baseado no pessimo estado do serviço das matrizes; porque muitos predios não estão descriptos nellas, e as avaliações do rendimento não correspondem á verdade. Esta argumentação é impropria de um povo illustrado e que quer ser livre: empregar todos os meios para illudir a lei, contrariar sempre os seus executores, e depois argumentar com os effeitos das suas proprias illegalidades, não é decoroso.

E pois verdade que o systema de repartição não melhorou o serviço, nem deu em resultado a justiça nem o augmento da receita. O antigo systema de quotidade devia ter produzido melhores effeitos, porque facilitava a reforma das avaliações, e infallivelmente o augmento da

(a) A corrupção exercida pelo poder sobre a *massa* dos eleitores obrigava aquelle a practicar violencias, e estes a reagir, promovendo assim a conservação de um partido opposicionista forte: a corrupção empregada pelo governo sobre os eleitos é latente, e por isso não dá logar a que se reaja tão facilmente contra elle. Esta corrupção foi, talvez, peor do que a anterior, porque promoveu a extincção dos partidos e levou a descrença a todos os animos.

receita: por este processo podia fazer-se justiça sem estrepito, o que é de muita importancia quando um povo, desconhecendo os seus verdadeiros interesses, se mostra menos zeloso pelo aperfeiçoamento do serviço das contribuições (a).

## XXVII

**A contribuição deverá ser proporcional, ou progressiva, sem obstar á reproducção?** — Carta, art. 145, § 14; Alvará de 9 de maio de 1654, tit. 2, § 16.

246. Nenhuma das questões de que nos temos occupado é de tanta importancia como a presente; pois que

(a) Em sessão da camara electiva de 16 de agosto de 1869, o ministro da fazenda, o sr. Braamcamp, declarou-se a favor do systema de quotidade, como sendo o melhor modo de se modificarem as desigualdades.

## Nota final ao cap. XXVI

O pessimo estado das matrizes, e portanto a nenhuma efficacia do systema de repartição, tem demovido os governos a publicar diversas medidas para obter a sua reforma; taes foram, porém, que não chegaram a executar-se: a ultima providencia, conferindo ás camaras municipaes a faculdade de dividir o contingente do concelho pelas parochias, e aos contribuintes a de repartir o contingente da parochia, está no mesmo caso das anteriores: se porém tiver execução acabará de transtornar tudo.

As principaes providencias que se adoptaram foram:

1.ª O decreto de 9 de setembro de 1869, ordenando que fossem incluídos nas matrizes os predios, que lá não estavam, sob pena de se pagar collecta duplicada por todo o tempo da omissão; e mais determinou, que nenhum tribunal, auctoridade ou funcionario *interviesse em processo ou acto*, relativo a bens immoveis, sem que por documento autentico se mostrasse que estavam comprehendidos na respectiva matriz. Esta medida, que na sua essencia é adoptavel, foi formulada de modo, que não podia executar-se sem vexações e prejuizos irreparaveis: por isso cahiu no ridiculo, e foi revogada pela lei de 31 de maio de 1870.

2.ª A portaria de 21 de setembro de 1869, creando uma com-

decidir se o imposto deve ser proporcional ou progressivo é determinar a justiça do mesmo imposto — quanto cada um deverá pagar em relação ao valor da materia collectavel, e como preço do serviço que recebe do Estado.

Economistas, publicistas e financeiros divergem de opinião, e dão logar a duas escholas. Uma entende que o

missão para inspecionar certas localidades e as respectivas matrizes, averiguar o seu estado, e propôr os meios adequados para se reformar o serviço: esta commissão principiou os seus trabalhos no districto de Aveiro, e por virtude d'elles fez subir ao governo uma consulta em 30 de novembro do mesmo anno. Sendo tomada em consideração motivou:

3.º O decreto de 30 de dezembro tambem de 1869, ordenando a reforma por meio de *um arrolamento geral* de todos os predios situados na mesma freguezia: os predios deviam ser inscriptos designando-se: — 1.º numero de ordem; — 2.º localidade; — 3.º nomes e moradas dos proprietarios e usufructuarios; — 4.º designação dos predios, com seus nomes proprios se os tivessem; — 5.º confrontações; — 6.º sementeira; — 7.º rendimento bruto medio dos predios rusticos, em generos e em dinheiro; — 8.º *classe do terreno* por cada *especie de cultura*; — 9.º rendas dos predios urbanos parcial e total; — 10.º *rendas pela cultura* ou exploração dos predios rusticos; — 11.º nomes e moradas dos cultivadores, ou exploradores; — 12.º quaesquer outros esclarecimentos obtidos na occasião da visita aos predios, mencionando sempre as pertencas dos predios urbanos, taes como jardins, eidos e quintaes, e *quando seja possivel a superficie* dos terrenos em metros quadradados.

Este trabalho foi especialmente encarregado a uma commissão composta de dois louvados e um agrimensor.

A politica, ou antes o mal entendido interesse dos que se declaram um partido, guerreou esta medida: por effeito d'essa guerra e só d'ella os arrolamentos foram suspensos; o decreto de 30 de dezembro foi derogado pelo decreto de 30 de junho de 1870.

4.º O decreto dito de 30 de junho de 1870, ordenando que se procedesse á formação de novas matrizes, devendo a *inscripção e descripção* dos predios ser feita por inspecção directa aos mesmos predios por um proposto do escrivão de fazenda e dois louvados. São para notar as seguintes disposições:

Art. 13. Decorrido *um mez* depois da publicação d'este decreto *nenhuma transmissão* ou *registo* de propriedade poderá effectuar-se sem que o respectivo proprietario apresente a *medição em me-*

imposto deve ser proporcional á fortuna de cada um como por exemplo 10 por cento, ou qualquer outra percentagem; e para isto funda-se na garantia que o Estado presta ao trabalho e á propriedade: esta denomina-se

*tros quadrados* e as confrontações da propriedade de que se tractar.

Art. 18. A contribuição predial será sempre lançada ao proprietario, adjudicatario ou usufructuario do predio em que tiver de cahir, calculada sobre o rendimento collectavel total do mesmo predio.

Art. 23. Aos contribuintes de qualquer freguezia é concedida a faculdade de *repartirem por meio de gremio* a importancia da contribuição predial que competir á sua parochia.

A disposição do art. 13 era violenta, e obstava á execução da lei do registro predial, e por isso foi derogada pelo decreto de 20 de julho de 1870, ficando em vigor o art. 959 n. 3 do Cod. civil: a medição sómente é exigida havendo-a.

O art. 18 revogava o art. 77 das Instrucções de 7 de agosto de 1860, que, em conformidade com o decreto de 31 de dezembro de 1852, divide a collecta pelo proprietario e arrendatario. É porém certo que esta disposição não se executa, senão muito raramente; o seu auctor não calculou qual era o seu alcance.

O art. 23 acaba de ser repetido na lei de 19 de abril de 1873, de que adiante fallamos.

Cumpre notar a nova nomenclatura, que vem nestes decretos — *descripção e inscripção* de predios: parece-nos desnecessaria e impropria; em um arrolamento de predios, estes nunca se separam dos sujeitos a quem pertencem; no registro predial não é assim, e porisso nesta instituição é necessaria a referida nomenclatura, nas matrizes não.

5.<sup>a</sup> Em 21 de setembro de 1871 a camara electiva, tendo em consideração uma proposta de um dos seus respeitaveis membros, o Sr. Carlos Ribeiro, feita em 26 de agosto, elegeu uma comissão de inquerito, destinada a examinar alguns dos impostos directos e indirectos. O Sr. Carlos Ribeiro foi nomeado relator da comissão especial que teve por objecto o inquerito ácerca da contribuição predial, encargo de que se desempenhou dignissimamente: é recommendavel o relatorio, que apresentou na sessão da mesma camara de 23 de março de 1872; é um trabalho consciencioso e que offerece muitos dados estadisticos. Neste relatorio foram attendidas as nossas ideas e doutrina, expendidas nesta obra: admittiu como preferivel o imposto de quotidade, lançado

da theoria ou systema objectivo. Outra ensina que o imposto deve ser progressivo, augmentando a percentagem com o augmento da fortuna. Os sectarios do imposto progressivo fundam a sua doutrina em motivos ou argu-

sobre o proprietario por uma só collecta sem addicionaes; e nesta conformidade formulou o Sr. Carlos Ribeiro uma proposta de lei, que sentimos não ter sido discutida e votada.

6.ª A lei de 19 de abril de 1873, cujas disposições concernentes ao objecto são:

Art. 5. Fixados pelas juntas geraes dos districtos os contingentes da contribuição predial para cada concelho, é auctorizado o governo, quando lhe seja requerido pela camara municipal, a permittir que a repartição dos mesmos contingentes por cada uma das freguezias que compõem o concelho seja incumbida á camara e conselho municipal reunidos.

Art. 6. O governo é auctorizado igualmente a permittir que a repartição do contingente da contribuição predial em cada parochia seja feita por uma commissão, eleita directamente pela maioria dos individuos sujeitos á mesma contribuição.

§ unico. Os contribuintes podem ser representados neste acto por meio de procuração.

Art. 7. Quando não se reunirem nos dias previamente fixados as camaras e os conselhos municipaes, ou as commissões parochiaes designadas nos artigos 5 e 6 d'esta lei, ou quando deixe de se verificar nos devidos prazos a repartição dos contingentes da contribuição predial, pela fórma determinada nos mesmos artigos, proceder-se-ha á repartição da contribuição pelo modo actualmente em vigor.

Se os governos e juntas geraes não têm elementos para fazerem a distribuição pelos districtos e concelhos, como é que se supõe que esses elementos não faltam ás camaras? Os vereadores, salvas rarissimas excepções, não sabem cousa alguma relativamente ao serviço das contribuições; os proprios contribuintes estão no mesmo caso, e nem têm alguns meios ou dados para se regularem. Acreditamos que taes medidas são usadas mais como meio politico, para os governos se desculparem, do que como para obter a melhor distribuição do imposto. Que difficuldades para a cobrança e que augmento do imposto de sello! Se os especuladores quizerem aproveitar-se d'estas novas medidas, ellas acabarão de transtornar tudo. Pedir reformas e dictal-as sem conhecer o seu alcance é defeito vulgar na imprensa periodica e nos nossos reformadores. Os gremios foram propostos pela opposição!

mentos diversos; uns attendem ao sacrificio que o collectado faz, pagando o imposto: esta theoria denomina-se — subjectiva ou da *egualdade de sacrificio*; outros baseiam-se nas vantagens que o contribuinte aufere sob a protecção do Estado: esta theoria denomina-se da verdadeira proporcionalidade, e nós podemos denominal-a — *a theoria financeira*.

247. Os escriptores que tractam d'este importante objecto não seguem um methodo regular; porque o consideram sem attenção á materia collectavel e á natureza e fim do proprio imposto. Alguns sectarios do imposto proporcional discutiram-no como se tractassem de prevenir uma grande calamidade; e por isso, em sua paixão, não pouparam odiosas invectivas contra os sectarios da opinião contraria. Duas foram as causas d'esta exaggeração: alguns dos reformadores socialistas, procurando regenerar a humanidade, entenderam que o meio mais proprio era o nivelamento das fortunas, e que este deveria obter-se admittindo um imposto progressivo; economistas taes como A. Smith e J. B. Say adoptaram o imposto progressivo: não eram já os niveladores que o propunham com o fim *socialista*, e no entanto as invectivas continuaram. Não admira: tracta se do pagamento de uma grande divida, que respeita a muitos co-devedores, e cada um por todos os modos procura mostrar que a sua responsabilidade e quota parte é menor. Os interessados clamaram contra qualquer reforma em sentido progressivo, e os publicistas fizeram-se echo d'esses clamores.

Convém não exaggerar: os argumentos *ad odium* não convencem, e só servem para accusar a falta de melhores argumentos. Attenda-se á natureza das cousas, pesem-se com imparcialidade as razões de cada um, observem se os factos e a legislação, e respeitem-se as opiniões de todos: por esta forma melhor e mais facilmente se obterá a victoria. Ninguem pode suppor-se exclusivamente de boa fé: pelo contrario é util e de razão admittil-a em todos

os que discutem, escreveudo; errar é proprio do homem; e o erro, de ordinario, é um meio de chegar á verdade. É nobre esta lucta, e d'ella ha de resultar a luz. Todos os esforços empregados no descobrimento da verdade e no seu triumpho são empregados na melhor das causas.

Exporemos os tres systemas e os argumentos principaes relativos a cada um.

248. Demonstrado em que consiste o imposto proporcional e o progressivo (201, 234), resta só dizer que a progressão pode ser *illimitada*, de forma que, por pouco que augmente, no fim de um longo numero de termos, absorverá a sua base;—ou *limitada*, de modo que respeite o incremento da riqueza, isto é, da sua base, ou seja o rendimento ou o capital. Aquella, por isso que pode transpôr a sua base, está fóra da questão; o imposto é para garantir, e não para destruir a propriedade. É da limitada que temos de nos occupar; e por isso na epigraphe d'este capitulo restringimos a questão aos termos de não poder obstar á *reproducção*: d'este modo demarcámos previamente os limites do debate.

249. *Theoria objectiva*.—Thiers, seguido por aquelles que defendem o imposto proporcional, apresenta esta theoria, e exemplifica-a na sua obra — *Da Propriedade*.

«A justiça em materia de imposto, diz elle, deduz-se da origem do imposto bem descripta. Na sociedade não existe unicamente aquella especie de trabalho, que consiste em cultivar a terra, em tecer estôfos e em construir casas: em uma palavra, em alimentar, vestir e alojar o homem. Ha um segundo, não menos indispensavel: é aquelle que consiste em proteger o primeiro, em proteger o lavrador, o operario e o constructor. O soldado servindo-se da arma, o magistrado julgando, e o administrador velando pela organização de todos os serviços, trabalham tão utilmente como o que cultiva o trigo, o que faz os tecidos, e o que edifica as habitações... Em quanto o sol-

dado na fronteira ou no interior e o magistrado no tribunal protegem no mesmo dia o trabalho de todos, trabalho que para um representa 2 francos, para outro 10, para um terceiro 100, e para um quarto 1000, elles pouparam ao primeiro uma perda de 2, ao segundo de 10, ao terceiro de 100, e ao quarto de 1000 francos, prevenindo o damno que uma invasão, uma desordem ou uma illegalidade poderiam ter-lhe causado. É necessario que a remuneração seja proporcional ao serviço recebido: a justiça e a necessidade assim o exigem: porque, se todos pagassem igualmente, exigir-se-hia áquelle que ganha 2 francos uma parte tal d'este ganho, que o infeliz ficaria sem nada...

«O imposto deve portanto ser porporcional ás faculdades de cada um, e por faculdade deve entender-se não sómente o que cada um ganha, mas tambem o que cada um possui. Assim o individuo protegido em seu trabalho por aquelle que está de guarda, que julga ou administra, é protegido não sómente em seu trabalho pessoal, mas tambem no trabalho de seus paes, e que se converteu em boas terras, em boas habitações e em ricos moveis. Tudo representa um rendimento de 10, de 20, de 100 francos talvez, por dia: a quem lh'o conserva deve elle uma remuneração. O imposto é pois devido, segundo o rendimento do trabalho, e segundo o rendimento dos bens transmittidos ou adquiridos: eis o que se entende por proporcionalidade do imposto.

«Tudo o que está collocado sob a protecção social, tudo o que não existe, como a propriedade, tudo o que não se realisa, como o trabalho, senão ao abrigo d'esta protecção, lhe deve uma retribuição proporcional.

«Este principio deve seguir-se como em uma companhia de seguro contra incendio: a regra natural está em pagar o risco em proporção do valor garantido, qualquer que seja a natureza d'esse valor... Que é pois a sociedade senão uma companhia, na qual cada um tem mais ou menos acções, e em que é justo que cada um pague

em razão do numero das que possui, em razão de 10, de 100, de 1000, mas segundo a quotidade a todos imposta?»

250. D'esta theoria, baseada na acção do Estado sobre o trabalho e a propriedade, podem deduzir-se as seguintes consequencias, as quaes são outras tantas objecções contra ella:

A acção do Estado é igual para todos: os tribunaes e a força publica funcionam sem attenção ao valor da fortuna de cada um: se a garantia social é considerada por esta forma, o imposto deve ser igual, e reduzir-se a uma capitação. Pouco importa que aquelle que tem de renda 2 francos sómente, soffra mais ou fique sem elles: posto o principio, deve acceitar-se a consequencia: egualdade de garantia, egualdade de imposto.—Se todos os valores são garantidos, o imposto deve affectar não só o rendimento, mas tambem os valores que não rendem, como moveis, quadros, joias, parques, etc.—A garantia prestada ao trabalho é de character temporario, em quanto que a prestada á propriedade é de character permanente: nesta é garantido o rendimento e a transmissão; e portanto, havendo diversidade de valores, deve haver diversidade de imposto, e ser a remuneração da garantia do trabalho diversa da remuneração da garantia da propriedade.

O Estado não garante sómente a recepção do salario e do rendimento: garante tambem o exercicio da liberdade pelo seu uso, o que é de grande valor. O homem torna effectiva a sua liberdade por meio dos productos do seu trabalho; e quanto maior for o valor d'elles, tanto maiores e em razão progressiva serão a sua liberdade e as vantagens que d'ahi lhe resultam. Os commodos de que goza o individuo estão sob a protecção do Estado, e assim deve esta protecção ser levada em conta para se regular o imposto.—Se o Estado representa uma companhia de seguro, segue-se que deve expulsar do seu gremio e privar da sua protecção aquelles que não tiverem

meios para pagar o seguro; — que o pagamento deve reduzir-se proporcionalmente quando os valores segurados augmentarem e o prazo do seguro for maior, porque assim acontece nas companhias; — que no caso de invasão, ou de qualquer desordem, não deverá o contribuinte pegar em armas, nem tão pouco, no caso de soffrer danno, usar da competente acção.

Comparar o Estado a uma companhia de seguro é rebaixar o seu fim: nas companhias o seguro é restricto a valores determinados, e o segurado pode deixar de fazer parte da companhia; no Estado acontece exactamente o contrario. De Parieu, apreciando este systema, diz: «É necessario chegar ás consequencias practicas mais absurdas, e á deshumanidade mais irritante pela negação absoluta de todo o soccorro prestado á indigencia e á desgraça.»

251. *Theoria da equaldade de sacrificio.*—Smith, na maxima primeira (195), estabeleceu que o imposto devia ser proporcional; o modo, porem, como se exprimiu (a), diz De Parieu, deu logar a que uns entendessem que das suas palavras se devia deduzir o imposto proporcional, e outros o progressivo. Esta opinião tomou maior incremento por ter dicto o mesmo auctor noutra parte:—«não é contrario á razão que o rico contribua para a despeza publica não sómente em proporção do seu rendimento, mas com mais alguma cousa.» Aquella interpretação e o ter-se entendido que o rendimento da propriedade é mais importante do que aquelle que provém da industria, por isso que o proprietario transmite a seus filhos a propriedade, e o industrial apenas poderá transmittir o fructo de algumas economias, deu logar a que na Inglaterra se for-

(a) The subjects of every State ought to contributive towards the support of the government, *as nearly as possible, in proportion to their abilities*; that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the State. T. 3.<sup>o</sup> p. 255 da 3.<sup>a</sup> edição. 1789.

masse uma eschola a favor do imposto progressivo, a qual obteve que fosse adoptado no *income-tax*.

Foi por este modo que na Inglaterra se radicou a theoria da egualdade de sacrificio (a), a qual Mill expõe da seguinte maneira: «Fallando do principio, que consiste em pedir a cada um egual sacrificio, temos de indagar se elle se realisaria se cada um dêsse a mesma porção por cento dos seus rendimentos. Um grande numero de pessoas sustenta que não, dizendo que se priva mais aquelle que dá o decimo de um pequeno rendimento, do que aquelle que dá o decimo de um grande rendimento: sobre esta asserção é fundada a idéa, *muito vulgar*, do imposto progressivo, isto é, de um imposto do rendimento, cuja taxa por cento se eleve, á medida que ella se applica a rendimentos mais consideraveis. Se exigirem mil libras por anno áquelle que tem dez mil de renda, não o privam de cousa alguma, que seja necessaria para manter a sua existencia, e ainda mesmo para a tornar agradavel; se exigirem cinco libras áquelle cujo rendimento é de cincoenta, impõem-lhe um sacrificio não sómente maior, mas que não pode de forma alguma comparar-se ao primeiro.»

D'esta doutrina deduzem que, devendo todos e cada um fazer egual sacrificio para sustentar o Estado, deve o imposto ser progressivo, e não porporcional.

252. Contra esta theoria objectam alguns que é impossivel a exacta apreciação das circumstancias de cada familia (175); e que, não havendo outro meio de avaliar o sacrificio causado pelo imposto, não pode este corresponder-lhe;—que ella provoca o nivelamento das fortunas,

(a) Não é originaria da Inglaterra: Rousseau (259) e antes d'elle Montesquieu adoptaram-na. De Parieu affirma que um escriptor hollandez a admittiu no seculo XVII, e por esta forma: «In tributis, diz Boxhorn, aequalitatis maxima habenda ratio quae in eo potissimum versatur ut par sit eorum ratio ac paria hic onera sentiant quorum in diversis rebus positae sitaeque sunt opes. «Paria onera... (eguaes encargos ou sacrificios).

porque sómente por este modo poderá obter-se uma perfeita egualdade.

Este modo de apreciar a theoria da egualdade de sacrificio é exaggerado; os auctores que a seguem rejeitam a egualdade absoluta, e só pretendem modificar as consequencias do imposto proporcional relativamente ao contribuinte que tem poucos meios, e aquelle que os tem de sobejo, como se vê da exposição de Mill e do modo como elle procura resolver a questão (176 e 251).

253. *Theoria financeira, ou da verdadeira proporcionalidade.*— O Estado, garantindo a aquisição do producto do trabalho e do rendimento, garante tambem o uso d'estes meios, os quaes constituem a propriedade de cada um. Este uso resolve-se na effectividade e desenvolvimento da liberdade individual: como esta depende essencialmente d'aquelles meios, o desenvolvimento da liberdade será tanto maior, em razão progressiva, quanto maior for a somma d'elles. — O Estado, tendo por fim a ordem, não pode prescindir de instituições de desenvolvimento e progresso, as quaes são condições de ordem, e d'estas aproveita-se muito mais aquelle que mais meios tiver.

A grande propriedade exerce um poder immenso no systema da livre concorrência: ella attrahe a propriedade menor, e facilita o desenvolvimento de quaesquer transacções: estas, dependendo essencialmente do capital, vão procural-o a toda a parte, e assim o capitalista dicta as condições: *a facilidade e augmento dos lucros cresce, em sentido progressivo, com o augmento do capital (a)*. Ao passo que o individuo augmenta em meios cresce a possibilidade de viver tranquillo e de gosar das vantagens sociaes.

O homem que tem falta de meios tem a sua liberdade restricta e a sua dignidade em risco; porque os poucos

(a) «De nada, nada se faz, diz Rousseau: o dinheiro é a semente do dinheiro; o primeiro real é algumas vezes mais difficil de ganhar, do que o segundo milhão.»

que tem consome-os trabalhando: *trabalha para subsistir, e subsiste para trabalhar*: quanto mais augmentarem os seus recursos, tanto mais a sua liberdade se ampliará. Os obstaculos que põem em risco a sua dignidade, e lhe restringem a liberdade, vão desaparecendo ao passo que os meios vão augmentando (a).

A consciencia e observação reconhecem que o individuo que tem grande rendimento, pode gozar de todas as vantagens que o meio social offerece; e que pelo contrario, aquelle que vai descendo na escala dos meios, vai sentindo a sua liberdade restricta até chegar a não usar d'ella senão para trabalhar: é o que acontece com o simples trabalhador agricola, e com o pescador: este corre todos os riscos imaginaveis, e frequentemente carece do pão de cada dia.

Admittido o principio de que o Estado poupa ao individuo quanto elle ganha e os seus rendimentos, e de que nada possui ou obtem, senão sob a protecção do Estado (249), deve admittir-se que as vantagens provenientes

(a) As vantagens provenientes dos meios fazem-se sentir pelo que succede a quem carece d'elles. As estadisticas comprovam que os criminosos, aquelles que são julgados nos tribunaes, são na maxima parte individuos faltos de meios e de instrucção: a pobreza e a ignorancia são das principaes causas que arrastam o homem para os vicios, para a perda da sua dignidade e para o crime. Se os que têm maior somma de meios têm mais facilidade de procurar a instrucção, e de se afastar do risco da perda da sua dignidade, sob o ponto de vista de adquirir meios, e da practica do crime, é claro que esses gozam, á sombra da lei, de grandes vantagens, e taes, que não têm proporção com o augmento da fortuna. A miseria, a desventura e a ruina moral e physica d'essas infelizes que povoam os prostibulos, e de tantas outras que lá não chegam, provêm principalmente da carencia de meios, da falta de protecção e vigilancia da parte de seus paes. A necessidade de ir procurar na tenra idade trabalho e serviço fóra da casa paterna e das vistas da familia é a principal causa de tanta desventura. A natureza e as seducções não são faceis de reprimir fóra do lar domestico. Quem ousará comparar as vantagens de que goza a familia abastada com as miserias da familia que carece de meios?

tes do uso dos meios ou rendimentos e das instituições sociaes, sendo obtidas sob a mesma protecção, devem por isso ser compensadas.

254. Contra a doutrina que fica expendida e contra o imposto progressivo oppõem-se mais (252) os seguintes argumentos, a que respondemos:

1.º É impossivel determinar quanto cada instituição aproveita a cada classe: os serviços publicos são tão numerosos, tão extensos e complexos, que não se pode estabelecer uma conta reciproca entre as vantagens e os encargos que d'elles provêm a cada individuo ou familia.

Conhecemos que não ha instituição ou melhoramento que não aproveite a todos; pois que ha solidariedade no bem e no mal. É inegavel que ha instituições estabelecidas para beneficiar os menos providos de meios; mas a verdade é que, observadas as cousas na sua generalidade, a maior somma de meios permite muito maior numero de vantagens, e em sentido progressivo, relativamente a uma menor somma de meios; e que essas instituições representam o imposto progressivo, accusando uma compensação do imposto proporcional.

2.º A progressão ou é uma regra invariavel, e por tanto illimitada, e vai atacar a propriedade e extinguir o estimulo individual para o trabalho, ou o não é, e assim, ficando dependente do arbitrio, contraria o fundamento da justiça distributiva,—egualdade e certeza (a).

Já dissemos que a progressão illimitada, por isso que absorve a base do imposto e ataca a propriedade, está fóra da questão (248): a limitada não depende do arbitrio, depende sim da vontade nacional. Nas instituições sociaes é raro fazer applicação de formulas mathematicas: as cousas regulam-se pela maior conveniencia e pelo prin-

(a) Ambroise Clement diz que a formula, ou argumento, pelo qual se pretende mostrar que a progressão ataca a propriedade, é *excessivamente pueril*.

cipio do justo: se no objecto em questão a justiça consistir em ser o imposto progressivo, a lei, adoptando-o, estabelece a progressão conforme o que for mais util e razoavel. Se nos convencermos de que é justo o imposto progressivo, devemos applical-o de maneira que d'elle resulte o bem e não o mal. Não deve deter-nos o receio de que alguma vez se possa abusar; porque esse receio não nos detem em cousas de egual e maior transcendencia. Não se concede ao chefe do Estado a faculdade de declarar a guerra, e de commutar e perdoar as penas? Não lhe é permittido dissolver as côrtes e negar a sanccção ás leis? O imposto sómente é admissivel quando decretado pelos representantes da nação, pelo poder legislativo (144); se concedemos a este poder a faculdade de legislar em tudo, não deve haver receio de lhe permittir que legisle regulando o imposto progressivo.

É porém certo que a pretendida difficuldade de estabelecer uma regra não é invencivel: Ott responde ás objecções que se fazem debaixo d'este ponto de vista: «É facil, diz elle, obstar a todos os inconvenientes com que se objecta, não submettendo ao augmento do imposto senão as partes do rendimento que excederem o algarismo onde começar esse augmento. Supponhamos que a escala do imposto é a seguinte:  $\frac{1}{10}$  por cada 10:000 fr.,  $\frac{1}{9}$  por cada 20:000,  $\frac{1}{8}$  por cada 30:000: um rendimento de 30:000 fr. decompor-se-ia, segundo a regra ou principio admittido, em tres partes de 10:000 cada uma, das quaes a primeira pagaria  $\frac{1}{10}$ , a segunda  $\frac{1}{9}$ , e a terceira  $\frac{1}{8}$ .» Em seguida offerece uma formula que corresponde a todos os dados do problema, segundo a sua theoria» (a).

**255.** Dissemos (247) que os escriptores haviam considerado esta questão, deixando de attender á natureza da

(a) Esta theoria de Ott, que é muito moderna entre os escriptores, foi posta em pratica em Portugal, pelo decreto de 28 de junho de 1821, o qual tributou os rendimentos ecclesiasticos para pagamento da divida nacional desde 10 até 40%.

materia collectavel e do imposto, e isto deprehende-se da exposição das suas theorias. Se a materia collectavel, economica e financeiramente considerada, é o rendimento livre (175), a progressão nunca pode atacar a propriedade. Se a contribuição é parte do rendimento livre (156), deixará de o ser quando deixar de respeitar esse rendimento. Finalmente, se tem por fim garantir a propriedade, não pode obstar ao seu incremento (38, 99 e 106). O Estado, garantindo a propriedade para que o homem possa subsistir, não pode exigir imposto áquelle que apenas tem os meios sufficientes para se alimentar. A primeira condição da ordem publica *consiste em não faltarem os meios de subsistencia áquelle que trabalha*. No regimen de liberdade não ha, não houve, nem haverá exercito sufficiente para sustentar a auctoridade e manter a ordem, quando os que trabalham carecem dos meios necessarios para se alimentarem.

A garantia da propriedade envolve a da liberdade e dos gozos, ou vantagens correspondentes á maior somma de meios, e assim esses meios não podem ser sómente a medida do imposto: devem ser tambem essas vantagens. É em harmonia com estes principios que se deve regular o bom imposto. Dispensar d'elle certo rendimento e adoptar o progressivo, não é favor nem caridade, é justiça (99 e 176).

256. Quando se affirma que o Estado tem por fim garantir a liberdade, e que não pode admittir-se que alguem não tenha meios para pagar a quota do imposto (visto que a natureza seria defectivel se não dêsse a cada um os meios sufficientes para conseguir o fim), não se attende á causa por que o Estado garante a liberdade, e desconhece-se que o meio mais efficaz, de que a natureza dotou o homem, foi *o da sociabilidade*. O Estado garante primeiro que tudo a propriedade, e por effeito d'esta a liberdade: a existencia sem meios não se pode conceber, nem precisa de garantias. Se a liberdade de acção é ata-

cada, é por causa dos meios resultantes d'ella: separem-na d'esses meios, e vejam se alguém tenta contra o individuo: é por isso que o homem se tornou livre ao passo que se tornou proprietario (27, 33 e 99).

Emquanto aos meios indispensaveis para cada um conseguir o seu fim, é certo que a natureza, genericamente fallando, dotou o homem de forças e faculdades para os adquirir; mas tambem é certo que a principal condição de que o dotou foi a que consiste na sociabilidade: *é ella que regula o uso das forças e faculdades e suppre a sua deficiencia.* «As despezas publicas, diz De Parieu, não se limitam a assegurar á vida e á propriedade dos cidadãos a protecção da força social. Essas despezas comprehendem o melhoramento da sorte commum, e tambem a assistencia, que deve resultar para os que soffrem, da *solidariedade, que constitue a base da organização social.*» (99)

O principio contrario, ou antes a doutrina que restringe a missão do Estado a garantir a liberdade, e a manter a ordem, desconhece que esta theoria sómente se admite como uma reacção contra o absolutismo, e em quanto procura destruir a demasiada centralisação, e conferir e ratificar a iniciativa individual. Ella não pode admittir-se para aniquilar o principio da sociabilidade, em virtude do qual a acção do Estado não pode ser puramente negativa. Sociedade quer dizer solidariedade: esta, bem entendida, é a primeira lei que rege o homem, a primeira condição com que a natureza o dotou, e que por isso o Estado deve respeitar e desenvolver.

**257.** Se consultarmos a historia, achamos que a legislação não tem sido adversa ao imposto progressivo: directa ou indirectamente foi adoptado. Athenas teve-o sobre o rendimento livre; a Allemanha admittiu-o; a republica de Florença adoptou-o com enthusiasmo; a Inglaterra, a conservadora da propriedade historica,—a grande propriedade,—emprega-o no imposto geral sobre o rendimento,—o *income-tax* (215). Indirectamente está

adoptado por toda a parte: o imposto sobre a renda das casas varia segundo a grandeza das povoações: no Piemonte varia entre 4 e 12 por cento; nos impostos sumptuarios, que têm por elementos os criados, cavalgaduras, vehiculos, etc., varia conforme o maior numero d'estes elementos.

Mac-Culloch, economista de opinião a mais conservadora, o defensor das leis e instituições mais aristocraticas da Gran-Bretanha, não se mostra adverso ao imposto progressivo sumptuario, ou pelo menos impugna-o levemente. «As taxas graduadas, diz elle, devem evitar-se: entretanto, como os locatarios de uma classe de casas podem adoptar uma outra, se acharem a taxa muito elevada ha menos que objectar ao augmento do imposto sobre as casas, segundo o seu valor, do que em relação a muitos outros objectos.»

A maioria dos escriptores que defendem a proporcionalidade, admittem a progressão nos impostos sobre o luxo: é d'este numero De Parieu. «Se, para certos impostos, diz elle, o systema progressivo pode ser applicado com todos os seus inconvenientes; se, para outros, elle não pode ser applicado sem ausencia de logica, que produz contra elle uma objecção especial, ha certas taxas a respeito das quaes o systema progressivo não tem de certo inconvenientes naturaes, porque na realidade o systema progressivo, applicado moderadamente nesses impostos, não é senão o systema proporcional. Fallo de certos impostos sobre os gozos, e cuja importancia se eleva ordinariamente em uma progressão menos rapida do que os rendimentos que os animam e provocam.»

Este modo de apreciar a questão é inadmissivel: tractada em hypothese, deve attender-se ás instituições e leis de certo e determinado paiz. O Estado não deve saber, relativamente ao imposto, o que é de luxo. Admittir o imposto progressivo indirectamente é reconhecer que o proporcional sobre o rendimento não é justo: as taxas sumptuarias são uma compensação da falta da verdadeira

proporcionalidade,— do imposto progressivo; mais ainda, taxar progressivamente certos usos é fundar o imposto, não em uma regra, mas sim em uma excepção.

258. Entre nós a contribuição directa sobre o rendimento é proporcional: o § 14 do art. 145 da Carta ordena que cada um seja collectado «em proporção dos seus haveres.» Esta disposição tem sido entendida como não prohibindo o imposto progressivo; pois que a nossa lei admittiu-o nas transmissões, no imposto sumptuario e nas deducções dos ordenados. O alvará de 9 de maio de 1654 regulou o imposto proporcional, a decima; no entanto no tit. 2, § 16, admittiu uma excepção que tem referencia ao imposto progressivo: determinou que «as pessoas que tiverem ordenados, ou moradias de seus amos, pagarão de cada dez mil réis um cruzado, até á quantia de quarenta mil réis, e d'ahi para cima pagarão decima inteira.»

Quando a legislação admitte o imposto progressivo sem transtorno da ordem publica; quando as nações que mais respeitam a propriedade, e onde as industrias estão mais desenvolvidas, como a Inglaterra e Allemanha, o conservam e defendem, parece ser permittido julgar que os escriptores, que o impugnam como causa de destruição da propriedade e do estimulo individual, ou não vêem a realidade das cousas, ou tractam de figurar hypotheses a seu modo para terem a gloria de as combater. Na verdade os factos não confirmam as suas doutrinas.

Finalmente, se auctoridades tivessem cabimento nesta discussão, era forçoso reconhecer que a theoria do imposto progressivo as tem por si de todo o valor (a).

(a) Vide, sustentando o imposto progressivo, Montesquieu, liv. 13, cap. 7; Rousseau, *Disc. sobre a Econ. polit.*; Smith, liv. 5, cap. 2; Say, *Cours*, p. viii, cap. 4; Garnier, cap. 5 e 8, nota viii; A. Ott, *Écon., sociale*, liv. 6, § 125; e tambem B. de Saint-Pierre, Condorcet, Rossi, L. Faucher. Em contrario De Parieu,

259. Terminaremos apresentando a doutrina de Rousseau. Este notavel escriptor comprehende na sua theoria as tres que expozemos: para aferir o imposto leva em conta a protecção prestada á propriedade,—systema objectivo; o sacrificio que soffre o contribuinte,—systema subjectivo ou da egualdade de sacrificio; e as vantagens que o contribuinte aufere sob a protecção do Estado,—systema financeiro ou da verdadeira proporcionalidade.

«O imposto proporcional aos meios dos particulares... é o mais conveniente a homens livres. Estas proporções parecem facéis de descobrir; porque, sendo relativas á posição que cada um occupa na sociedade, as suas indicações são sempre publicas; mas além de que a avareza, a importancia pessoal e a fraude sabem illudir a propria evidencia, é raro que se levem em conta nos calculos do imposto os elementos que nelle devem entrar. Em primeiro logar deve attender-se á relação das quantidades, segundo a qual, dadas as mesmas circumstancias, aquelle que tem dez vezes mais em bens do que um outro, deve pagar dez vezes mais do que elle. Em segundo logar, á relação dos usos, isto é, a distincção do necessario e do superfluo. Aquelle que é remediado pode contribuir, no caso de necessidade, até á concorrência de tudo o que excede o necessario. Elle responderá que, em attenção ao seu estado ou posição, o que seria superfluo para um homem inferior, é necessario para elle; mas isto é falso; porque um grande tem só duas pernas como um vaqueiro, e, como elle, só tem um ventre. Demais, este pretendido necessario é tão necessario á sua categoria, que, se elle soubesse renuncial-o por qualquer motivo digno de louvor, tornar-se-ia mais respeitado. O povo prostrar-se-ia deante de um ministro que fosse para a secretaria a pé, por ter vendido o seu carro para acudir ás graves urgencias do thesouro. Emfim, a lei não prescreve a magnificencia a

ninguem, e a ostentação não foi jámais um argumento contra direito.

«Uma terceira relação, que nunca se leva em conta, e que devia ser sempre considerada em primeiro lugar, é a das utilidades que cada um aufera do meio social, que protege fortemente as immensas fortunas do rico, e permite apenas ao indigente gosar da choupana que elle construiu com suas proprias mãos. As vantagens da sociedade não são todas em proveito dos poderosos e dos ricos? Os empregos lucrativos não são todos preenchidos por elles? Todas as graças, todas as isenções não são para elles reservadas? A auctoridade publica não está pela sua parte? Que um homem de consideração roube seus credores ou practique outras fraudes, não está elle certo da impunidade? As pancadas que distribue, as violencias que commette, os proprios assassinatos de que se torna cumplice, não são cousas que se *abafam*, e das quaes ao fim de seis mezes já não se falla? Que este mesmo homem seja roubado: toda a policia se põe logo em movimento, e desgraçados dos innocentes de quem elle suspeitar! Vai elle passar por um sitio perigoso? Eis que se põe á sua disposição a força publica; irá escoltado: se o eixo do seu carro quebra, todos voam em seu soccorro. Faz-se algazarra á sua porta? Elle diz uma palavra, e tudo se cala; se a multidão o incommoda, faz um signal, e tudo se modéra; se algum carreiro lhe impede a passagem, os seus creados saltam logo, e vão espancal-o: cincoenta bons camponeses que se dirigissem aos seus trabalhos, seriam antes atropellados, do que um elegante ocioso retardado na sua equipagem. Todas estas attenções não lhe custam um só real: ellas são o direito do homem rico, e não o preço da riqueza. Quanto o quadro do pobre é diferente! quanto mais a humanidade lhe deve, tanto mais a sociedade lhe recusa: todas as portas estão fechadas para elle, mesmo quando tem direito de as fazer abrir; se alguma vez obtem justiça é com maior difficuldade, do que outrem obteria um favor: se se exige serviço de obras

publicas, ou militar, é elle o preferido, e supporta alem do seu proprio encargo a parte de que seu visinho mais rico se soube fazer exemptar: ao menor incidente que lhe acontecer, cada um se afasta d'elle: se o seu carro se volta, longe de alguém o ajudar, eu o julgo feliz se pode evitar as affrontas dos creados de um joven duque que vai passando: em uma palavra, toda a assistencia gratuita, no caso de necessidade, lhe foge; precisamente porque não tem com que a remunerar: finalmente eu o julgo desgraçado se tem a infelicidade de ter character rigido e honesto, uma filha amavel e um poderoso por visinho.

«Uma outra circumstancia, não menos importante, consiste em que os prejuizos do pobre são muito menos susceptiveis de reparação que os do rico, e que a difficuldade de adquirir cresce sempre em razão da necessidade. De nada nada se faz: isto é tão verdade nos negocios sociaes como na physica; o dinheiro é a semente do dinheiro, e o primeiro real é algumas vezes mais difficil de ganhar do que o segundo milhão. Mais ainda: tudo o que o pobre paga é perdido sempre para elle, e permanece nas mãos do rico ou volta para ellas; e como é sómente para os individuos que tomam parte no governo, ou para os que d'elles se aproximam que passa, cedo ou tarde, o producto dos impostos, elles têm, pagando a sua quota, um interesse sensivel em a augmentar...

«Se se combinarem com cuidado todas estas circumstancias, reconhecer-se-á que, para repartir o imposto de uma maneira justa e *verdadeiramente proporcional*, a contribuição não deve ser lançada sómente em relação aos bens dos contribuintes, mas sim em razão composta da differença das suas condições e do superfluo de seus bens. Operação muito importante e muito difficil, que os caixeiros honestos e que sabem arithmetica fazem todos os dias; mas da qual os Platões e os Montesquiens não teriam ousado encarregar-se senão tremendo e pedindo ao céo luzes e intelligencia.»

## XXVIII

**Generalidade do imposto:** — Carta, art. 145, § 14; Alvará de 9 de maio de 1654; Decreto de 31 de dezembro de 1852; Lei de 30 de julho de 1860 (de cont. ind.); Ord. Aff. liv. 2, tit. 58, § 1.

260. Pelo decurso d'este livro mais de uma vez tivemos occasião de fallar na generalidade do imposto theoreticamente considerada (21, 100, 148, 151, 159, 165, 193 e 249). Vimos que ella se deduz da natureza do Estado. Esta instituição, tendo por fim principal garantir a propriedade para que cada um possa subsistir, desenvolver-se e tornar effectiva a sua liberdade, dispensa do imposto aquelle que tiver apenas os meios sufficientes para se alimentar, o que não repugna com o principio da generalidade, e antes d'elle se deduz e o ratifica (19, 99, 148, 155 e 256).

Considerada a generalidade de facto, consta pela historia que foi adoptada entre os povos livres. Nas republicas de Athenas e Roma todas as fortunas eram recensadas e sujeitas ao imposto. Os povos conquistadores, e especialmente na idade media, admittindo, conforme as circumstancias, a desigualdade de direitos, fizeram concessões aos conquistados, e exemptaram de alguns impostos certas provincias, cidades e classes (a) (226).

Para saber como entre nós se estabeleceu o imposto, relativamente á generalidade, consultaremos o primitivo foral, as Ordenações e as leis extravagantes, tanto em relação ao imposto em generos, como em relação ao imposto em moeda; isto porem em quanto aos principaes impostos sómente.

(a) Montesquieu, liv. 13, cap. 7; Serriguy, *Dir. Pub. Admin.* t. 2, n. 709, 739, 755 e ség.

261. Quando se começou a fundar a monarchia, a conquista conferiu ao conquistador um poder supremo, em virtude do qual regulou todas as relações jurídicas, tanto relativas ás pessoas como ás cousas, e das quaes a principal era a que dizia respeito ao imposto. Elle tornou-se proprietario dos terrenos incultos, e mesmo dos cultos abandonados, e por este modo dispoz do solo e não raro das pessoas. O conquistador tornou-se proprietario, e nesta qualidade, e na de imperante, exigiu do cultivador parte da producção (147). Foi este o regimen de Castella e que já havia sido practicado pelos romanos.

Fallando da conquista de Coimbra e de D. Sesnando, o Sr. A. Herculano diz, baseado no documento respectivo: «Conquistada a povoação (anno de 1064) Fernando Magno a entregára ao celebre wasir mosarabe, auctorizando-o para repartir a propriedade territorial, pôr e tirar colonos, julgar as contendas, e exercer todos os actos administrativos *conforme a sua vontade.*» (a).

O conde D. Henrique e seus successores exerceram como proprio o poder que D. Sesnando exercitára por delegação. Elles tornaram sua tributaria a terra conquistada, na qual teve grande parte o clero e a nobreza, os quaes os ajudaram na conquista (b). A agricultura era então a principal, senão a unica, fonte de riqueza, e por isso a ella se exigiram especialmente os meios para a sustentação do novo Estado (45, 145 e 147, n.).

(a) *Hist.* t. 3, p. 303, e t. 4, p. 103; Sr. Ferrão, *Repertorio sobre For.* t. 1, p. 145; Rocha, *Hist.* § 68.

(b) Sr. Ferrão, *idem*, p. 137 e seg.; Sr. Herculano, t. 1, p. 311, 315. «Os esquadrões do Templo, ao formarem-se para a batalha, guardavam profundo silencio, que só era cortado pelo ciciar do balsão bicolor (negro e branco \*), que os guiava despregado ao vento, e dos longos e alvos mantos dos cavalleiros, que se agitavam. Á voz do mestre um trombeta dava o signal do combate, e os freires, erguendo os olhos ao céu, entoavam o hymno de David: *Não a nós, Senhor, não a nós! mas dá gloria ao teu nome!* En-

(\*) Designa — *liberdade ou morte.* Foi arvorado pela ultima vez, em Portugal, em 1846, pelo batalhão popular de Alcobaça.

O titulo juridico, em virtude do qual se estabeleceu o imposto, era, principalmente, o de propriedade, proveniente da conquista. O titulo formal era o foral regio, ou particular, mais ou menos perfeito, e o aforamento. Estes titulos eram relativos a certa povoação ou concelho, e a certo tracto de terra, pelo que eram leis locais. O interesse do conquistador e do conquistado pedia que tudo fosse regido diversamente, conforme as circumstancias do solo e das pessoas. Era nesta diversidade que consistiam os *foros* ou *regalias* das povoações, regalias que se determinavam pelos limites do foral (a) (261 e 262, n. 5).

Da especialidade dos foraes resulta que não pode deduzir-se d'elles uma regra geral, e que, frequentemente, se torna impossivel, no que respeita ao imposto especial-tão, abaixando as lanças e esporeando os ginetes, arrojavam-se ao inimigo, como a tempestade envoltos em turbilhões de pó. Primeiros no ferir, eram os ultimos em retirar-se quando assim lh'o ordenavam.» Idem, t. 2, p. 203.

«Hum sacerdote vê brandindo a espada  
Contra Arronches que toma por vingança  
De Leiria, que d'antes foi tomada  
Por quem por Mafemedo enrasta a lança:  
He Theotonio, Prior.....

.....  
Mas um ecclesiastico guerreiro  
Que em lança de aço torna o bago de ouro.

.....  
Vês, já a villa de Alcacer se humilha,  
Sem lhe valer defesa, ou muro de aço,  
A D. Matheus o Bispo de Lisboa,  
Que a corôa da palma alli corôa.» CAMÕES, *L. C. VIII.*

(a) O Sr. A. Herculano define os foraes—«Cartas constitutivas dos municipios — Cartas de povoação — Diplomas reguladores dos direitos e deveres collectivos das cidades, villas e logares.» Os regios distinguiam-se dos particulares emquanto que sómente naquelles é que se estabeleciam o serviço militar (*fossado*, *appellido*, *hoste*), as obras publicas (*anúduvas*), o tributo sobre a criminalidade (*calumnia*), etc. *Hist.* t. 4, p. 37, 50 e 58, e t. 3, p. 408; Sr. Ferrão, idem, p. 117.

mente, harmonisar as suas disposições com a legislação que a elles se refere (a).

262. Para bem se apreciar o modo como se estabeleceu o imposto offerecemos um d'esses titulos: é o foral concedido por D. Affonso Henriques ao castello de Arouce, no actual concelho da Louzã, em 1151.

In Christi nomine. Ego Rex Ildefonsus Portugalensis Rex una cum uxore mea Regina dona Mahalta facimus cartam donationis et firmitudinis hominibus in Castello illo quod dicitur Arouzi, morantibus cunctisque in eo moraturis, cum suis terminis cum montibus scilicet et fontibus, et pascuis ruptis et non ruptis. Termini cujus tales sunt, ab illo loco quem vocant Armada de porco per illam antam. Et inde ad serram de Miranda et postea per cimas de Semedi et deinde per illo saxo et inde a covelos. Et ad illam povoam. Et per locum per quo Marmeleira fuit debellata. Et inde per montem Miotto. Et inde ad illam lumbam que est supra foz de perilon. Et inde a la lomba de Sautelo. Et postea ad serram. Donamus atque concedimus eis predictum castrum cum foris subsequenter. Homo agricola de uno bove unum quartarium reddat. Et de lino unum manipulum. De vino autem nonam partem. Et ipse agricola qui rationem dederit in cellario non det condatum de monte. Miles autem suam rationem defendat et de suis hominibus habitantibus in hereditate sua. Et si equum perdiderit usque ad duos annos rationem defendat. Et inde si non potuerit equum habere det rationem. Et si mortuus fuerit miles mulier illius dum se bene continuerit sit honorata sicut in diebus mariti sui. Et si aliquis miles senuerit stet honoratus et rationem defendat. Sagitarius similiter faciat. Clericus qui ibi moratus fuerit stet in honore militum. Et tributum ecclesie reddatur Episcopo. Cunelarius de una morada quam in monte fecerit reddat unum cunilium cum sua pelle. Montarius de melle et

(a) Sr. Herculano, *Hist.* t. 2, p. 303, t. 3, p. 326 e 332.

cera det medium cubellum mellis aut redel de cera. Et qui peias posuerit in monte ad venandum det inde unum lumbum cum quatuor costis. Et si aliquis rausum comiserit terciam partem calumpnie componat. Et qui homicidium aliud tantum, set si intus castellum contigerit sexaginta solidos. Homo qui alium hominem ferierit intret in manus sibi et flagellis sicut fuerit iudicatum. Et iudici terre similiter faciat. Et qui in alienum domum cum armis per vim intraverit triginta solidos componat. Homo qui pugnam fecerit et lancea et elipeo decem solidos tribuat. Qui vero cum porrina quinque solidos. Ille vero qui Sagionem ville ferire presumpserit decem solidos reddati. Qui etiam iudicem ferierit aut pulsaverit mala mente triginta solidos componat. Ille qui de vicino suo injuriam habuerit vicario villa querimoniam faciat. Et si noluerit emendare pignoret illum pro uno solido. Et si adhuc se emendare noluerit sepius illum pignoret de uno solido donec veniat ad directum. Iste calumpnie supranominate stent in exquiritione bonorum hominum. Hanc firmitudinem facio et jure perhemni in forti estatu suo, semper permitto atque concedo. Qui vero istud factum nostrum infringere voluerint sint maledicti dei omnipotentis ~~et~~ communicati et semper maledicti permaneant usque ad satisfactionem. Facta stabilitatis carta in Mense Aprilis. Era millesima centesima octogesima nona. Nos supra nominati qui hanc cartam jussimos facere et cum manus nostras roboramos hec signa==Qui presentes fuerunt hec sunt testes. Ego Fernandus Petri dapifer curie confirmo ==Ego Petrus Plaiz signifer confirmo ==Ego Alcaide Roderico Colimbriensis confirmo == Petrus testis == Plagius testis == Menendus testis == Ego Rex Aldefonsus et Regina Mahalda == Magister Albertus Cancellarius.»

**263.** Neste foral encontram-se as características principaes do regimen d'aquelles tempos, e que notaremos d'este modo:—1.º *In Christi nomine.* No seculo XII imperava o poder theocratico, e por isso os imperantes sou-

corriam-se ao direito divino em todos os actos importantes; — 2.º *Ego...* Figura marido e mulher, como se se tractasse dos bens communs a qualquer casal, e em que o marido não tivesse por si só a faculdade de alienar: seguindo o costume geral, e para tornar mais estavel e segura a doação, é que os dois conjuges intervêm; 3.º *hominibus...* Designam-se as pessoas a quem se faz a doação, comprehendendo os presentes e futuros; — 4.º *cum suis terminis...* Determina qual o objecto: comprehende os terrenos cultos e incultos; — 5.º *Termini...* Nesta parte estão designados os limites da doação, o que era de summa importancia; porque servia para expulsar os que não eram visinhos: a estes não eram permittidas as pastagens e mais regalias, que ficavam pertencendo aos donatarios; — 6.º *Donamus...* Começa por designar as condições a que ficam sujeitos os visinhos do castello, ou antes os moradores da povoação e área designada: estas condições são os impostos em generos e em dinheiro; aquelles denomina-os *jugada e ração*, e estes, *calumnias*; — 7.º *Miles autem...* Tendo estabelecido a regra para o pagamento do imposto em generos, faz a excepção a essa regra: exceptua o cavalleiro, a sua viuva, o clerigo, e o sagittario; — 8.º *Et tributum...* Declara que fica salvo o tributo devido ao bispo; eram talvez os dizimos da egreja; — 9.º *Cunelarius...* Aparece nesta parte do foral um imposto industrial sobre a industria da caça e das colmeias; — 10.º *Et si...* Começa a parte penal: a primeira infracção que se incrimina é o rapto. A este crime, como por privilegio, sómente impõe a terça parte da mulcta. Em seguida mencionam-se o homicidio e os ferimentos, a entrada por violencia na casa alheia, etc. (a); — 11.º *Ille qui...* Menciona o caso da injuria, e regula o modo de a punir; — 12.º *Iste...* Estabelece o processo a seguir na applicação das penas; exige a inquirição de duas testemunhas de probidade; — 13.º *Hanc...* Os doa-

(a) Já nestes rudes tempos a casa do cidadão era inviolavel: a disposição do § 6 do art. 145 da Carta Constit. não é pois completamente nova.

dores ratificam a doação;—14.º *Qui vero...* Termina o foral como começou; o que era estabelecido em nome da divindade, devia ter uma sanção correspondente: a excommunhão é invocada contra todo aquelle que infringir a Carta. Finalmente os imperantes assignam com os seus ministros e perante testemunhas.

**264.** Os impostos estabelecidos nos foraes eram directos e indirectos: uns e outros denominavam-se *direitos reaes*, e podem ser considerados relativamente á área,—á terra,— e relativamente ás pessoas. Em quanto ao imposto directo, estabelecido em generos sobre a producção, posto que cada foral fosse, em regra, restricto a uma povoação, a um gremio, a generalidade existia para o solo: toda a terra era tributaria (a); o chefe de familia agricultor — *homo agricola* — pagava *jugada*, *ração*, ou *fôro*, ao rei, ou ao grande nobre, ou clero (b); relativamente porem ao Estado, nem todo o solo lhe era tributario. Sob este ponto de vista a terra dividia-se em *terra immune* ou *coutada* e em *terra devassa*: esta pagava imposto á corôa, e por isso estava patente ao seu exactor ou rendeiro: aquella não o

(a) Nos concelhos onde não se pagava *jugada*, pagava-se a *colheita*, *jantar* ou *parada*. Este tributo era um d'aquelles que se consideravam annexos ao summo imperio: consistia na obrigação de subministrar vitualhas para a meza do rei, quando entrava em qualquer povoado, o que era frequente.—Sr. A. Herculano, *Hist.* t. 4, p. 402.

(b) Sr. Herculano, *Hist.* t. 3, p. 296. *Jugada* era, em regra, uma parte dos cereaes determinada pela junta, por um só boi, ou pela enchada, e uma quota parte de linho e vinho, quasi sempre o oitavo; a *ração* era uma quota parte dos fructos, como terço, quarto, quinto, etc.; o *fôro* era, em regra, uma prestação certa, relativa a determinada propriedade, e sem referencia ao jugo ou á producção. Em muitos textos a *jugada* denomina-se *ração*, e assim é no foral de Foz d'Arouce (262); e a *ração*, *jugada* e *fôro* denominam-se *fôro* e *tributo*.—Ord. Aff. liv. 2, tit. 29; Man. liv. 2, tit. 16; e Philip. liv. 2, tit. 26; Sr. Padre Manuel da Cruz Pereira Coutinho, *Tractado sobre quotas*.

pagava, e por esta razão era prohibido áquelles entrar nella (a).

A propriedade *immune*, a qual era possuida pelo nobre —rico-homem, infanção e cavalleiro,—era de duas espécies. A primeira comprehendia as terras *patrimoniaes*, que se transmittiam hereditariamente de paes a filhos, adquiridas por doação regia, ou por outro modo, e que se denominavam —*honras, cavallarias e coutos*. Todas gozavam de exempção: o Estado não recebia d'ellas imposto. Os seus possuidores não estavam sujeitos a serviço algum correspondente á posse: esta representava a remuneração de serviços prestados anteriormente ou o dominio adquirido por titulo oneroso. A segunda especie de senhorios e terras comprehendia as —*tenencias, e alcaidarias e prestamos ou prestamonios*,—e constitua por assim dizer a moeda com que o rei pagava os serviços militares: ellas eram tributarias, e revertiam á corôa findo o tempo do serviço ou da vida do donatario (147).

Os terrenos doados á egreja —bispos, cabidos, collegiadas, mosteiros —constituam a maior parte dos *coutos*, exemptos de imposto para a corôa; eram porem tributarios ao clero. O colono —*homo agricola* — paga imposto ao clero e á nobreza, mas recebe em retribuição o serviço que o senhorio lhe presta: elle defende a terra e as pessoas, e cuida dos melhoramentos materiaes e moraes do colono, que reputa cousa sua, e exerce attribuições, que passaram depois, pelo decorrer dos tempos, para o Estado.

A terra não exempta, a propriedade —*devassa* — formava, na maior parte, o reguengo; comprehendia a terra jugadeira — propriedade particular, e a terra reguenga — propriedade do rei: era esta que constituia principalmente o patrimonio da corôa. A *terra devassa*, especialmente a

(a) Sr. A. Herculano, *Hist.* t. 3, p. 296, t. 4, p. 401. *Devasso* era chamado o tributario: Ord. Philip. liv. 2, tit. 33, § 32. Era punido atrozmente o que transpunha os limites da terra immune para infringir os privilegios do donatario. Sr. Ferrão, *idem*, t. 1, p. 134 e seg.

reguenga, provinha da conquista, do confisco e do commissão (a).

263. Considerados os foraes sob o ponto de vista da obrigação pessoal, acha-se nelles a generalidade restricta ao agricultor: o foral de Arouce expressamente diz: *homo agricola de uno bove unum quartarium reddat*. O que não é agricultor não é tributario. Ficam fóra da regra o cavalleiro e clerigo, isto é, as duas classes nobres, que eram reconhecidas superiores á plebe:—*militēs autem suam rationem defendat, et suis hominibus habitantibus in hereditatem suam:—clericus, qui ibi moratus fuerit, stet in honore militum*. Estes gozavam de exempção, porque prestavam serviços ao Estado: o cavalleiro sustenta cavallo e com elle vai á *hoste* e ao fossado, representando assim a moderna cavallaria; o clerigo exerce os officios divinos sem outra remuneração; e, se tanto for necessario, o seu bispo excommungará o tributario rebelde, executando assim a sancção do foral. Elle goza por isso de fóro militar. No foral dado por D. Thereza aos de Vizeti em 1123 são exemptos o cavalleiro e o clerigo, tomando-se por fundamento a razão dicta: *Clerici... autem eodem modo habeant (in pace) suas hereditates per suum clericatum, sicut et miles per suam militiam*. É egualmente por esta razão que a Ord. Aff. exempta ainda os cavalleiros,—*pois estes defendem a terra*. No foral de Coimbra, de 1111, permite-se a todo o tributario, que puder ser cavalleiro, a exempção de pagar imposto: «... *tributarius si potuerit esse miles, ha-*

(a) Sr. A. Herculano, *Hist.* t. 2, p. 166 e 244, t. 3, p. 360; Ord. Philip. liv. 2, titt. 16, 30, 31 e 33. A corôa, emblema da soberania, tomava-se pelo rei; e este, chefe e representante da nação, tomava-se pelo Estado ou sociedade. D'aquí vinha que os bens da corôa eram de sua natureza inalienaveis: os donatarios eram considerados meros usufructuarios d'esses bens: as doações fizeram-se, mais tarde, com a clausula de reversão dos bens á corôa.—Sr. Ferrão, *idem*, p. 98 e seg.; Ord. Philip. liv. 2, tit. 35, e liv. 1, tit. 12, § 19. Em muitos textos das Ord. o reguengo confunde-se com a terra jugadeira (152).

*beant morem militum.*» D. João I admittiu uma excepção a favor do agricultor que colhia sómente o necessario para seu mantimento, se o foral se não oppozesse (180). Nas côrtes de Coimbra, em tempo de D. Affonso II, foi o clero isempto do tributo chamado *colheita*, e das fintas municipaes, nos concelhos que traziam arrendados os direitos reaes; das *anúduvas* e da *pousada*, ao rei e aos seus delegados (a).

266. A exempção concedida ao cavalleiro foi logo nos primeiros seculos da monarchia ambicionada por muitos, taes como «os juizes, vereadores, tabelliães, procuradores dos concelhos, administradores e procuradores das gafarias e dos hospitaes, e frades de santa cita.» D'este modo os rendimentos da corôa soffriam grande desfalque, com grave prejuizo da republica. Para remediar este mal D. Affonso III e depois D. Diniz prohibiram que as egrejas, ordens, fidalgos, cavalleiros e clerigos comprassem bens nos reguengos; e mais ordenaram que os havidos por herança ou casamento fossem vendidos «a pessoas, que não sejam da sua condiçoõn, e que sejam taes, que fassam a mim os meus foros, e deem a mim os meus direitos.» D. João I, em 1393, restringiu o privilegio de cavalleiro ao que fosse *acontheado*, ou recebesse 500 ou 1000 libras de soldo, conforme as povoações; e permittiu-o para os que não eram cavalleiros—juizes, mercadores, etc., sob condição de terem *continuadamente* cavallo apto para o serviço. E, querendo reforçar a dicta prohibição da compra dos reguengos, determinou que nelles ninguem fosse exempto de imposto.

(a) Tanto pelos foraes como pelas leis posteriores é difficillimo determinar precisamente a distincção entre o peão e o cavalleiro, relativamente aos encargos a que cada um estava sujeito: conforme o foral, assim variava a situação de cada um. O que deixamos exposto deve entender-se com referencia ás características mais salientes.—Sr. A. Herculano, *Hist.* t. 2, p. 143; t. 3, p. 296 e 318; t. 4, p. 67, 100, 102 e 415; Ord. Aff. liv. 2, tit. 29, § 48, e tit. 59; Viterbo v. cavalleiro.

D. Manuel acabou com a excepção do cavalleiro e besteiro, exigindo expressamente que para o cavalleiro ser exempto fosse necessario mostrar privilegio especial e Sobre-alvará (a). A lei de D. Manuel foi transcripta na Ord. Philip.; é porém certo que a practica prevaleceu em contrario, pois que alem dos cavalleiros a excepção era applicada aos *boticarios, cirurgiões, pintores, etc., que tivessem creado e andassem a cavallo* (b). A lei de 25 de maio de 1786, estigmatizando as opiniões e arestos que admittiam a excepção da jugada para todo o cavalleiro, e fazendo resenha das leis em contrario, ordenou terminantemente que não se admittisse privilegio que não fosse pessoal, concedido por lei, alvará ou decreto, devidamente registado.

D'este modo, o que desde o foral era, pela lei, regra para o cavalleiro, passou a ser desde D. Manuel, tambem pela lei, excepção: o cavalleiro, alem d'esta qualidade, carecia de graça especial, de privilegio propriamente dicto, para não pagar o tributo da jugada á corôa (c).

267. Pelo que respeita ás egrejas, mosteiros, cabidos e clerigos, é certo que os foraes e as primeiras leis os exemptaram da jugada, e era essa excepção propria dos costumes d'esses tempos. A categoria ou a classe era por si só sufficiente para eximir do imposto. Mais tarde foi duvidoso se essa excepção continuava a ser generica para os clerigos, ou se estes tambem careciam, como o cavalleiro, de

(a) *Sobre-Alvará* era o novo Alvará, que se obtinha depois de registado, perante o almoxarife, o primeiro em que se concedia a graça.— *Regim. das jugadas*, cap. 11 e 14.

(b) Segundo a Ord. Philip. liv. 4, tit. 29, aquelle que costumava andar a cavallo, não sendo official mechanico, nem havido e tratado por peão, era havido como nobre.

(c) Ordd. Aff. liv. 2, tit. 23 e 29; Man. liv. 2, tit. 16 e 38; Philip. liv. 2, tit. 33; Sr. Ferrão, idem, p. 204. Privilegio muito odioso era o que consistia em o rei e os seus barões comprarem as cousas por menos uma terça parte do seu valor. É por este modo que se deve entender a Ord. Aff. liv. 2, tit. 31, (185).— Sr. A. Herculano, t. 2, p. 136.

graça especial, de privilegio propriamente dito. Das Ordenações deduz-se que não era necessario, e isto parece achar-se confirmado na lei XII, do tit. 3.º parte v, da collecção de Duarte Nunes de Leão; no emtanto Mello Freire opina em contrario (272). Do imposto do real d'agua, creado em 1604, e que primitivamente comprehendia apenas a área de Lisboa, era exempto o clero: para esta exempção acabar foi necessario o Breve de 31 de janeiro de 1629 (a).

268. Do que temos referido conclue-se que o imposto em generos, estabelecido pelo foral, não assentava no principio da generalidade, pois que o nobre e o clerigo eram exemptos d'elle: até D. Manuel a exempção respeitava á classe; e posteriormente, em presença da lei, o cavalleiro só gosava da exempção se tivesse obtido privilegio especial. Não assim pela practica (266). E como para ser paga a jugada não bastava sómente a posse, pois era necessario alem d'esta condição a da qualidade da pessoa,—ser plebeu ou de baixa condição, o encargo tanto se podia e pode dizer real como pessoal. O alvará de 25 de maio de 1776 declarou que as jugadas eram encargos reaes, e com razão, porque o imposto recahia sobre a producção, e o de 24 de novembro de 1764 havia chamado ás jugadas *encargos pessoaes*, e não faltaram ao seu auctor razões para isso: D. João I ordenou que os cavalleiros e clerigos vendessem os reguengos *a pessoas que não fossem da sua condição, e que fossem taes que pagassem á corôa os seus foros e os seus direitos* (266): a propria Igreja, queixando-se quando lhe exigiam imposto de alguma propriedade adquirida contra lei, diz que a egualam aos homens vis, á infima ralé, que não tem honra — *... que usam nas possisões dos villaãos, e homees refeces, iguando a Igreja de*

(a) Ordd. Aff. liv. 2, tit. 13 e 29, § 6 e 31; Man. liv. 2, tit. 16, §§ 8, 15, 26 e 33; Philip. liv. 2, tit. 25 e tit. 33, §§ 8, 15 e 25; Mello Freire, *Inst.* liv. 1, tit. 5, § 29; *Repert. á Ord.* v. clerigo de o. s. não paga; Sr. Rebello da Silva, *Hist.* t. 3, p. 385.

*Deos das pessoas, que nom ham honra, e aos homees de servidom.* (a).

**269.** O imposto directo em dinheiro encontra-se estabelecido nos foraes para os concelhos mais importantes, especialmente para os reguengos, e lançado sobre a propriedade urbana e sobre as industrias: o que affectava a industria devia ser geral, porque era improprio das classes privilegiadas exercitar officios mecanicos e quaesquer industrias (b).

**270.** Nos foraes as penas pecuniarias assentavam sobre as infracções da lei, e por isso este imposto tem o character de generico: affectava todo infractor. É de presumir que a practica fizesse excepção á regra: em todo o caso os coutos da egreja estavam exemptos d'ellas para a corôa. A *calumnia* ou *peita* foi admittida pelo foral de Leão, applicado a Portugal em 1050, e que depois serviu de modelo a outros foraes. O systema da penalidade e o interesse do imperante combinaram-se para vulgarisar a pena em dinheiro. D'aqui provinha ao Estado uma das fontes importantes dos seus rendimentos, e era este o character proprio da *calumnia*, pois que não constituia a reparação integral do delicto. Nas Ordenações foi alterado o systema penal dos foraes; mas para muitos casos conservou-se a multa, e estabeleceu-se o confisco. O actual codigo penal não desprezou completamente o systema dos foraes; pois que usa frequentemente de multa para o Estado (c).

**271.** Em quanto aos impostos indirectos (209), estabelecidos no foral, pode dizer-se que não eram geraes, nem em quanto á área, nem em quanto ás pessoas: variavam muito num e noutro sentido. A *portagem*, imposto de

(a) Ord. Aff. liv. 2, tit. 2, art. viii.

(b) Sr. A. Herculano, t. 4, p. 96.

(c) Sr. A. Herculano, t. 4, p. 385 e 400; Sr. Rocha, *Hist.* § 46; *Cod. Pen.* art. 30, n. 4, e art. 41.

barreiras, era o unico que de alguma forma era generico em quanto á área; ella variava porem de concelho para concelho: os vizinhos não a pagavam das cousas da sua lavra, e affectava somente as mercadorias expostas á venda. Na reforma dos foraes decretada por D. Manuel e executada por Fernão de Pina, o clero ficou exempto e privilegiado de todo o direito de *portagem*, *qualquer que fosse a denominação que lhe dessem*, como se vê do foral de Guimarães, que contém prescripções applicaveis a todo o reino. A *açougagem*, era commum, sem comtudo ser geral; a *passagem* era mais rara. Alguns concelhos estavam exemptos da *alcavala* e da *portagem*, taes eram os de Coimbra e Bragança; para este a excepção estendia-se a todo o reino.

A Ord. Aff. liv. 2, tit. 24, comprehendia entre os direitos reaes as *portagens*, *passagens* e *quaesquer outros direitos* que se pagassem das mercadorias das terras e portos de mar, e a ellas sujeitava o clero regular e secular; porem a Philip. liv. 2, tit. 11, transcrevendo uma lei de D. Manuel, exemptou todos os clerigos do pagamento da *portagem*, *siza* e *dizima*, das cousas que vendessem de sua lavra e das que comprassem para seu uso e dos seus domesticos (272).

Nas alfandegas pagava-se desde o principio da monarchia o imposto da *dizima* ou decima das mercadorias (a) (211). Este imposto, como respeitava ás cousas, devia ser geral: é porem certo que o privilegio tambem transpoz as portas das alfandegas. O alvará de 25 d'abril de 1818 ordenou «que durante vinte annos ficassem suspensas *quaesquer liberdades ou excepções, sem excepção de pessoas, e ainda mesmo d'aquelles generos, encomendas ou effeitos, que vierem para a minha real casa, ou familia, ou que sejam para o serviço publico do exercito ou da marinha.*» O excesso da prohibição revela o excesso que havia nos privilegios e abusos.

(a) Sr. A. Herculano, t. 3, p. 46; t. 4, p. 401.

**272.** O imposto estabelecido por lei geral participava do character d'esta, era tambem geral. É digna de ser textualmente referida a regra relativa ás *sizas*, consignada no § 1 da Ord. Aff. liv. 2, tit. 59, o qual titulo contém os capitulos apresentados pela nobreza a D. João nas côrtes de Coimbra em 1398: «Senhor, Os vossos Fidalgos, e Vassallos fazem saber aa Vossa mercee, que som muy agravados em muitas cousas; primeiramente na parte das *sizas*, que lhes fazedes pagar das cousas, que vendem, ca aquellas cousas, que elles vendem, que ham de suas Herdades, nom he se nom para comprarem cavallos, e armas para vos servirem, nas quaes cousas dizem, que som muito agravados: porque vos pedem, Senhor, por mercê, que os façades francos, que nom paguem as ditas *Sizas*, e os mantenhedes, assy como mantinha ElRei Dom Affonso vosso Avoo os que eram em a puelle tempo.

«A ESTO responde ElRei, que quando estas *Sizas* foram lançadas, que esto foi com acordo de todo o seu Poovo; a saber, Prellados, Fidalgos, Cidadões, junctos em Côrtes feitas ne Cidade de Braga; e esto, porque era muito necessario para deffensom destes Reynos: outro sy que nenhuñ nom fosse d'elles escusado, por pessoa privilegiada que fosse, nem elle dicto Senhor Rey, nem Raynha, nem os Infantes, nem Prellados, nem Clerigos, nem Fidalgos, nem outras nenhũas pessoas, por privilegiadas, que fossem. E esto concorda com o que foi guardado no tempo de ElRei Dom Affonso, e Dom Pedro, e Dom Fernando, nos quaes lançando-se em seu tempo as *Sizas* dellas em certas cousas, e dellas geeraees, nunca foram dellas nenhũas pessoas escusadas; maiormente porque se algũas pessoas das ditas *Sizas* fossem escusadas, taaes bulras se fariam em ellas, que valleriam por ello tam pouco, que seria grande prejuizo; e porque se nom poderia aver pelas ditas *Sizas* tanto como nada a respeito do que vallerião se nenhuñs não fossem escusados; e assy nom teria ElRei tanto perque se podesse manter, nem os encargos da sua terra, mayormente em tempo de guerra: e assy en-

tende que nom soodes em esto mais agravados do que erades em tempo de ElRei Dom Affonso seu Avoo, e seu Padre, e seu Irmaão. Empero que a elle a praz que nom aja hy Sisa d'aquelle, que elles com elle acordaram; a saber d'ouro, nem prata, nem de cavallos, e armas, que comprarem os Fidalgos, e seus Vassallos, e homeês d'armas, ou venderem; e que desto sejam escusados tambem o comprador, como o vendedor» (210).

273. Esta regra (272) tão bem assente não se harmonizava com a categoria e egoismo do clero, e porisso os ministros de D. Manuel fizeram-lhe acreditar que o não ser exempto d'ella os ecclesiasticos involvia peccado. É em nome da consciencia do imperante que a côrte faz excepção á generalidade das sizas a favor do clero: «Vendo dom Manuel, que sancta gloria aja, que as igrejas e moesteiros, clerigos e pessoas religiosas, sendo *per direito exemptos* de pagar quaesquer direitos e outras cousas, a que *as pessoas leigas* são obrigadas nestes regnos e senhorios d'elles, pagavão todos direitos reaes, s. sizas, dizimas, e portagês: e parecendo a S. A. que per ventura poderia teer nisso *algum cargo de consciencia*, tractando com letrados e com os do seu conselho, achou que isto se não podia levar. Polo que ordenou que dehi em diante para *sempre jamais as egrejas, moesteiros assi de homens como molheres, e as provincias em que ha hermitães que fazem voto de profissão, e bem assi os clerigos de ordēs sacras, frades, freiras, e hermitães que fazem o dito voto, e os beneficiados, que posto que não sejam de ordeēs sacras, vivem como clerigos, e portaes são havidos, fossem todos exemptos e escusos de pagar de todas aquellas cousas que trouxessem ou comprassem para suas necessidades, ou vendessem, dizima, portagem, e aquella parte da sisa, que segundo os foraes, e artigos das sisas dos ditos seus regnos, as taes pessoas eram obrigadas pagar*. E isto das cousas, que comprassem para suas necessidades sooments, e não de outra algũa cousa, e daquelles que com elles vivessem a que continuamente davam de comer

e de beber, e do que vendessem de suas novidades e rendas de seus beneficios, e beãs patrimoniaes, moveis e de raiz que tivessem. E a outra parte, que segundo os artigos das sisas carrega sobre os leigos, todavia se arrecadasse e cobrasse para S. A. dos ditos leigos.» Esta lei tem a data de 1 de agosto de 1498: por outra de 28 de janeiro de 1504 foi ella ampliada aos commendadores e cavalleiros da ordem de Christo (a).

274. É digna de confrontação a doutrina do notavel jurisconsulto João das Regras, em resposta ás queixas dos fidalgos ácerca das sizas, e que fica relatada (272), com a da côrte de D. Manuel. Em uma nação tão pequena, e que continha 410 conventos de religiosos e religiosas (b), e onde o clero por uma ou por outra forma tinha sob sua immediata dependencia a maioria dos individuos, era facilimo extender a exempção a esta maioria. O Regimento das sizas, de 6 de março de 1509, cap. 11, recapitulou textualmente a regra da Ord. Aff.; é porem certo que a Ord. Philipp. liv. 2, tit. 11, contém as leis de D. Manuel, e que por tanto o clero ficou exempto das sizas, dizima e portagem.

Os privilegios são sempre odiosos, pois que fazem supportar a alguns o encargo que deve pesar sobre todos (193—3.º). Neste objecto porem era tão grave, tão transcendente o defeito da lei das sizas, que o privilegio teve por consequencia illudir esse defeito: a pessima doutrina da lei achou correctivo na excepção. Mousinho da Silveira, fallando dos defeitos das sizas, diz no Relatorio do decreto de 19 d'abril de 1832, que as extinguiu: «... alem da má execução, os privilegios das sizas foram os meios de industria nos tempos antigos; sem elles o Estado se teria dissolvido; não digo por isto que não foi justo o seu acabamento, digo somente o effeito do bem parcial de não

(a) Duarte Nunes de Leão, parte 5, t. 3, L. 12 e 13.

(b) Contas de Comissão interina da Junta do Credito Publico, documento n 10.

pagarem os privilegiados para tractar do bem geral de não pagar pessoa alguma.»

275. Nos foraes foram estabelecidos impostos em generos e serviços, que eram mais ou menos regidos pelo principio da generalidade, e taes eram: o *montado*, *montadego* ou *montadigo*, o qual consistia em dar ao fisco uma vacca de cada manada, e quatro carneiros de cada rebanho, que de fora viesse pastar ao termo da povoação; este era recebido por toda a parte: — o *condado*, tributo de caça, consistia em uma peça, ou parte da que fosse apanhada (260): — a *azaria*, era o quinto real sobre os despojos da guerra, ou correrias: — *martinegã*, era certa prestação em dinheiro, paga pelo S. Martinho; não era geral, e só em Trás-os-montes era commum: — *almocrevaria*, era a recovagem ou carreira, que os almocreves tinham de fazer em serviço do rei; era vulgar em muitos concelhos da Estremadura (a).

A Ord. Aff. no liv. 2, tit. 24, e Man. e Philipp. nos titulos dos direitos reaes, comprehendem nestes, segundo o foral, lei e costume, o serviço do povo no tempo de guerra, e o de conduzir os mantimentos ao arraial em seus carros, bestas ou barcos, e o de tomar as bestas, carros, barcos e navios para o serviço d'el-rei. Todos estes impostos extraordinarios foram de direito extinctos pelo Alvará de 9 de maio de 1654 (b); é porem certo que subsistiram pelo costume até 1834, e posteriormente nas occasiões de revolta ou commoções politicas. A Carta e leis respectivas foram sempre desprezadas, não só pelos revolucionarios, mas tambem pela auctoridade constituida: não obstante o Regulamento de 7 de dezembro de 1811

(a) Sr. A. Herculano, t. 4, p. 408 e seg. e p. 434; Ord. Philip. liv. 2, tit. 26.

(b) Tit. 3, § 35: «E assentadas as decimas d'esta forma, logo cessarão as contribuições extraordinarias, que aos povos se pediam; e Mando que d'aqui em diante lhes não seja pedida cousa alguma, sem se lhes pagar pelo preço da terra.»

ter determinado o modo de se usar dos transportes e o seu pagamento, e a lei de 26 de novembro de 1834 ter restringido esse uso aos dois casos de guerra declarada com alguma potencia estrangeira, e de rebellião em alguma provincia, repetidas vezes, fóra de taes casos, até 1851, se lançou mão de transportes que não foram pagos.

276. Outro imposto estabelecido por lei e com o character da generalidade foi a contribuição denominada *decima militar* — dez por cento sobre todo e qualquer rendimento (160). O Alvará de 9 de maio de 1654, regulando-a, estabelece a regra no § 1 do tit. 2 e d'este modo: «Todas as pessoas de qualquer qualidade, condição, que sejam, Ministros de quaesquer Tribunaes, Universidades, Communidades, Fidalgos, Nobres, e do Povo, sem excepção de pessoa, ou lugar, ainda que sejam Fronteiros, que sirvam á sua custa (a), pagarão decima em cada um anno de todas as rendas, que tiverem, assim de fazendas, como de juros, tenças, e ordenados, mantenças, moradias, e de quaesquer outros rendimentos; porque, sendo imposta em Córtes esta contribuição para a commua defensiva do Reino, não é justo que algum *particular* fique escuso d'ella; e pedindo-se-me algum privilegio, ou exempção, para se não pagar, o não darei, e dando-o, quero, e mando que se não cumpra e guarde, por mais exuberantes clausulas que leve, e ainda que nelle se faça especial derogação deste Capitulo; . . .»

A generalidade atacava de frente os privilegios da nobreza e clero; este porem preponderava mais do que aquella nas cousas da Republica, e por isso os tres Estados fizeram excepção a seu favor, e por esta forma: «E porque o Estado Ecclesiastico, como tão obrigado á commua defensão, *offereceu* tambem nestas ultimas córtes (de 24 de outubro de 1653) contribuir para a despeza da guerra com cento e cincoenta mil cruzados effectivos, e para este effeito

(a) Não menciona o clero.

elegêo as pessoas, que assistem na Junta dos Tres Estados, lhe encomendo que por parte dos Ecclesiasticos, e Religiosos se dê grande exemplo na igualdade da repartição, e no effeito da contribuição, no que espero se hajam com zelo, e cuidado, que devem á obrigação tão precisa. E *por quanto conforme a resolução das Côrtes os bens patrimoniaes dos Ecclesiasticos ficam fora do donativo, que offereceram (a)*, nas Comarcas em quaderno á parte se assentarão os bens em que cada um houver d'esta qualidade, declarando quem possui a tal propriedade, em quanto a traz arrendada, ou o que importa a sua renda, segundo bôa estimação; e este quaderno se mandará ao Tribunal da Junta dos Tres Estados, para que della se mande á Junta Ecclesiastica, a que tocar, para que nella se lance a decima, e se cobre por elles mesmos, e se remetta á parte do que lhe toca dos cento e cincoenta mil cruzados do seu donativo; . . . .

D'este modo os bens dos cabidos, mosteiros, mitras, etc., não estavam sujeitos á decima, e por compensação davam os seus possuidores cento e cincoenta mil cruzados para as despezas da guerra: os bens propios ou patrimoniaes do clero ficavam sujeitos a ella, e por tanto na regra common; mas os seus possuidores gozavam da faculdade de os nomear e avaliar: para estes tudo dependia da sua boa ou má consciencia: avalie-se pois como as cousas correriam.

277. O clero persistiu em ampliar a exempção; porem o ministro de D. José, *por descargo de consciencia*, fez-lhe ver no Alvará de 14 de dezembro de 1775 que entre todas as causas pias, *a mais pia era a salvação da Republica*, e terminantemente lhe declarou que a exempção só aproveitava *aos bens das primordiaes fundações*. Eis como elle se exprime: «Para fazer cessar de uma vez as referidas du-

(a) Isto é, ficam sujeitos á regra geral para d'elles se pagar decima.

vidas: Considerando, que a paz, e socego publico, e a de-  
feza d'estes Reinos, que interessa egualmente a todos;  
constitue causa não só Pia, mas Pia de ordem superior a  
todas as outras Causas Pias; com o excesso, que vai da  
Causa Publica, e commua de toda a Monarchia, e de todo o  
Corpo Collectivo dos Vassallos della, á Causa Particular  
de cada huma das corporações delles, por mais Pias, que  
sejam; as quaes não poderiam aliás de alguma sorte sub-  
sistir, se ao Reino, em que existem, faltassem os meios  
necessarios para se conservar e defender: Mando que so-  
mente sejam exemptos do pagamento da Decima os bens  
das *primordiales* fundações e Dotações dos Mosteiros, Con-  
ventos, Igrejas, Casas de Misericordia, Hospitaes e Alber-  
garias: Pagando-a de todos os mais bens, que tiverem  
com qualquer applicação que seja.» (276)

278. O novo systema liberal, fundado pela Carta de  
1826, e já proclamado em 1820, e decretado em 1822,  
funda-se na egualdade perante a lei, e por isso não pode  
admittir privilegios (83 e seg.). A generalidade do imposto  
foi reconhecida na Constituição de 1822, art. 244, e na  
Carta, art. 145, § 14 e 15. Foi porem o decreto de 13  
de agosto de 1832 a memoravel lei, que derribou o velho  
systema tributario, e com elle o regimen do governo abso-  
luto. Foraes, direitos reaes, jugadas, rações, foros, servi-  
ços pessoaes, doações regias, tudo foi revogado e decla-  
rado extincto, na parte em que tinha a natureza tributaria  
e era proveniente de foral ou lei. Em compensação decla-  
rou-se — que os impostos seriam de sua natureza *geraes*,  
e repartidos entre todos os cidadãos segundo leis geraes.

O decreto de 31 de dezembro de 1852, que regula a con-  
tribuição predial, manda collectar o rendimento de todos  
os predios, exceptuando os templos publicos, cemiterios,  
predios do Estado, paços do concelho, edificios onde es-  
tiverem estabelecidas as misericordias, os hospitaes e con-  
ventos de religiosas, baldios de logradouro commum, e  
por certo espaço de annos os paúes ou terrenos, que te-

nham aberto e tirado ás marés. D'este modo a lei de contribuição predial deixou de contemplar somente os bens que são considerados do Estado, e por utilidade da agricultura os que não tinham rendimento, ou o tinham diminuto.

A lei de contribuição industrial, de 30 de julho de 1860, estabelece no art. 2 a regra geral, sujeitando todos os industriaes ao imposto, e sómente exempta os jornaleiros que não exercem alguma das industrias designadas nas respectivas tabellas: contém outras exempções, mas que não respeitam a industriaes propriamente dictos. Os jornaleiro são exemptos, porque não têm os meios sufficientes para viver, e assim não se lhes faz graça ou beneficio (249).

O systema em vigor assenta na generalidade: isto em quanto aos impostos geraes directos ou do Estado; porque em quanto aos impostos de consumo, e especialmente dos municipios, supposto as leis não façam excepção, ellas a permitem e de facto existe, como já demonstrámos (219 e seg.).

## XXIX

**Quota principal — quota adicional como contribuição especial e como contribuição accessoria** — Leis de 9 de janeiro e 31 de outubro de 1837, e de 26 de junho de 1866, art. 37, n. 1 e 127, § 2.

279. O imposto deve ser economico e politico, de forma que seja o menos dispendioso e o mais comprehensivel, para que o contribuinte possa facilmente conhecer pelo recibo, que o exactor lhe entrega, não só quanto paga e de que, mas tambem a lei que auctorisa a collecta. Por esta forma conhecerá a causa, natureza e fim do imposto (a) (205 e 206).

(a) Era este um dos fins que se propunha o Sr. Fontes em 1852, como se vê do relatorio do decreto de 31 de dezembro: «Em re-

Se o imposto for lançado por uma só vez, em virtude de uma unica disposição, e se reduzir a uma só verba, poderá reunir estas condições: pelo contrario, tanto mais multiplo for, quanto mais se afastará d'ellas (226).

A quota que directamente assenta sobre a materia collectavel é a que se chama principal; a que assenta sobre esta quota chama-se adicional: esta só indirectamente assenta sobre a materia collectavel. Se a quota adicional for para o mesmo orçamento a que respeita a quota principal, formará uma contribuição accessoria; se for para diverso orçamento, formará uma contribuição especial. Nas nossas leis encontramos frequentemente exemplos d'estas especies de quotas.

280. Quando theoreticamente se admite um só imposto sobre a fortuna, rendimento ou capital (158 e seg.), quer seja de quotidade, quer seja de repartição (234 e 235), pode designar-se no recibo o valor total da materia collectavel, e a quantia que d'ella deve provir, e tambem o valor da materia collectavel do contribuinte, e a quota correspondente a esse valor. Por exemplo: se a despesa exigir uma receita de 10\$000 e o valor total da materia collectavel for de 100\$000, será a quota individual de 10 %; se o contribuinte tiver uma fortuna de valor de 150, terá de quota 15. Indicando-se no recibo as referidas verbas e a lei que auctorisa a percentagem, o contribuinte apreciará facilmente o imposto, a causa e a lei, em virtude das quaes lhe é exigido.

Não sendo porem, por em quanto, possivel seguir a theoria (232), deve proceder-se pela mesma forma, tanto quanto as circumstancias o permittirem, com referencia a cada imposto. Convém que a mesma materia collectavel não seja tributada differentes vezes, nem que d'ella se paguem differentes quotas. Tributar as menos vezes que for

lação ao novo systema, importa primeiro que tudo implantar a instituição, *simplificar os processos para o tornar comprehensivel a todos...* (242).

possível, para determinado fim e no mesmo prazo, certa fortuna, e reduzir a uma só addição a verba a pagar, é simplificar o imposto, e por tanto tornal-o economico e comprehensivel: o contrario produz effeitos oppostos.

281. Na actualidade cada Estado comprehende no seu orçamento muitas fontes de receita, formando geralmente tres grupos: — contribuições directas, — contribuições indirectas, — e rendimentos (99 a 103, 196 a 199). Por este motivo cada um, calculando o producto das fontes de receita incerta — indirectas e rendimentos — e comparando-o com o total da despesa, conhece quanto lhe falta para completar o total da receita, e procura esta parte complementar na contribuição directa de lançamento. D'aqui provém a razão justificativa do § 8 do art. 15 da nossa Carta. A camara electiva, attendendo ao total das despesas e fixando-o, e á somma da receita proveniente dos rendimentos e contribuições indirectas, reconhece quanto falta para completar o total da receita, auctorisa-o e reparte-o pelos districtos. Tal foi o systema adoptado quando se tractou de obter meios para a defesa do reino, depois da restauração de 1640: do relatorio do alvará de 9 de maio de 1654 assim se induz (a). As côrtes determinaram que cada contribuinte pagasse do seu rendimento *decima inteira sem accrescentamento algum* (b). Esta taxa era unica

(a) «... porque se mostrava o que tinham importado as contribuições em commum, e em particular e como se dispenderam... e o que faltava para cumprimento dos dois milhões, cento e cinquenta mil cruzados, que o Reino julgou por precisamente necesarios para a sua defesa e conservação... e tratando de se fazer repartição no estado dos povos da dita quantia, para conforme a ella se distribuir pelas comarcas, se tornou a deliberar, que convinha mais ao meu serviço e defensa do Reino, contribuir por decima direita sem accrescentamento algum...» Contém-se aqui a fonte do § 8 do art. 15 da Carta.

(b) Dos bens denominados da corôa, dos bens e rendimentos das corporações de mão morta, não exemptas, como misericordias e confrarias do Sanctissimo, pagava-se o quinto — duas decimas,

sobre o rendimento, e por isso o contribuinte pagava uma só quota.

282. Este systema da decima sem accrescentamento foi seguido para a contribuição predial até 1801. Neste anno fez-se um accrescentamento com character de permanencia, e posteriormente fizeram-se outros e tantos, que a mesma materia collectavel foi repetidas vezes tributada, e os diversos impostos supplementares e additionaes quasi egualaram a importancia da quota principal ordinaria. Este systema, alem de dispendioso, complica por tal forma o serviço, que torna inexequiveis algumas vezes as prescrições da lei.

Por alvará de 7 de março d'aquelle anno crearam-se os denominados — *novos impostos*, um dos quaes consistia em tres por cento sobre a renda dos predios urbanos de Lisboa e Porto, e que foi renovado pela lei de 9 de janeiro de 1837. A lei de 31 de outubro d'este mesmo anno fez outro accrescentamento á decima, creando um imposto de quatro por cento sobre a renda dos predios urbanos em geral, que excedesse a certa quantia, sendo por isso de character sumptuario (a). D'este modo o rendimento dos predios urbanos era tributado tres vezes com 17 % em Lisboa e Porto, e duas fóra d'estas cidades com 14 %, isto pela lei; mas não de facto; porque a avaliação da renda não correspondia á sua importancia, era muito menor do que a verdadeira.

Qualquer das referidas quotas, 3 e 4 %, era principal; porque assentava directamente sobre a materia collectavel; não pode porem justificar-se em quanto ao modo de a estabelecer; porque era para o mesmo thesouro, onde entrava a *decima*, o imposto principal e ordinario. Se o

e ainda se paga: decreto de 24 de outubro de 1796; lei de 9 de janeiro de 1737, art. 12, e instrucções de 7 d'agosto de 1860, art. 32.

(a) Estes 4 % foram transformados na quota complementar da contribuição pessoal, que foi extincta (278 nota).

Estado precisava, e achava justo que dos predios urbanos se pagassem 17 %<sub>0</sub>, devia exigil-os francamente, e por uma só disposição.

283. A lei de 10 de julho de 1843 creou o imposto de *sello de conhecimentos*, ampliado ultimamente pela lei de 30 de agosto de 1869: esta taxa assenta sobre o facto do pagamento do imposto, e é regulada pela importancia d'este. O contribuinte paga-a porque quer pagar, e effectivamente paga o que deve, e, pela dicta lei, tanto mais pobre é quanto maior era a taxa! (a): a lei de 2 d'abril de

(a) A primeira d'estas leis regulava o imposto do *sello de conhecimentos* por meio de tres taxas: de cada conhecimento até 1\$000 réis a taxa era de 10 réis; de mais 1\$000 réis até 3\$000 era de 20 réis; e de mais 3\$000 era de 40 réis. D'este modo o contribuinte, cuja quota fosse de 50 réis pagava de *sello* 20 %<sub>0</sub>, e aquelle cuja quota fosse de 1:000\$000 réis pagava 1 por cada 25\$000!

A lei de 30 d'agosto de 1869 quiz ser mais philosophica, e para isso adoptou cinco taxas, sendo a ultima proporcional, e as outras progressivas na razão inversa dos meios, como a antiga. Seguiu os primeiros dois termos, e para os conhecimentos de mais de 3\$000 até 10\$000 estabeleceu a taxa de 60 réis; para os demais de 10\$000 até 100\$000 a de 100 réis, e para as quotas maiores 1 por cada milhar. Para os grandes proprietarios, capitalistas e industriaes o imposto do *sello* é proporcional: para estes respeitou-se a lei; para todos os mais rasgou-se; porque o imposto é progressivo na razão inversa dos meios. O operario, e o que possuir uma pequena gleba, isto é, aquelle que carecer de meios para viver, e que os bons principios mandam exemptar do imposto (255), será taxado progressivamente na razão inversa da falta de meios: para estes o § 14 do art. 145 da Carta é letra morta. É assim que procedem os que salvam a Republica, rejeitando o imposto progressivo (247). Já fica citada a lei de 2 d'abril de 1872, que acabou com taes iniquidades. Convem pugnar contra as leis injustas para mais de prompto serem reformadas, ou abolidas.

Havia antes da publicação do Código Civil a obrigação dos suffragios por alma dos fallecidos, e cuja paga era regulada de uma forma notavel. A regra geral estava no costume; pagava-se numas partes mais e noutras menos. Este costume era no bispado de Coimbra limitado á taxa de 14\$000 réis; onde não havia cos-

1873 acabou com tão flagrante injustiça; por esta lei o imposto do sello dos conhecimentos é de 1 %.

Por outra lei de 26 de julho de 1843 foi creado, pelo tempo de dez annos, alem de uma capitação, um imposto adicional de cinco por cento sobre os referidos impostos, e outros. A lei de 13 de julho de 1848 estabeleceu um terceiro imposto adicional de dez por cento, pago em papel, para amortisação das notas do banco de Lisboa.

Pela resenha que temos feito vê-se que desde 1801 fizeram-se cinco accrescentamentos sobre a decima relativa aos predios urbanos de Lisboa e Porto, e quatro á dos outros predios urbanos, e tres á dos predios rusticos em

tume para pagar menos pagavam-se 14\$000 réis, se esta taxa cabia na terça da terça, tendo o fallecido herdeiros necessarios: d'este modo, fallecendo um pae de familia, que deixasse seis, oito ou dez filhos, e em bens 130\$000 réis, os pobres orphãos eram compellidos a dar ao seu parochio 14\$000 réis; se fallecesse um outro, que deixasse uma herança de 100:000\$000 réis ou mais, e um só filho, este não podia ser obrigado a pagar mais do que a referida quantia. Tanto pagava quem pedia esmola, como quem vivia na opulencia. O zêlo pela *salvação* das almas não parava aqui: se a herança não chegava a valer 130\$000 réis, não se faziam officios de nove lições, mas sim de tres, e por elles pagavam-se 7\$000 réis: se a herança fosse de valor mais diminuto, o que houvesse de dispender-se era distribuido em missas de esmola de 80 réis. Quando não havia herdeiros necessarios a vexação era maior: a taxa, em vez de se regular pela terça da terça, regulava-se pelas duas partes da terça da terça: se a herança fosse do valor de 64\$000 réis, o parochio recebia 14\$000 réis. A santa e fraternal doutrina do Divino Mestre acha-se assim degenerada!! Este imposto vigorou até ao dia 22 de março de 1868, e ainda depois houve quem sustentasse que vigorava, querendo que o art. 2116 do Codigo Civil estivesse suspenso por virtude da portaria de 15 de março de 1868. O auctor da Pastoral de 2 de julho de 1715, e todos os que a reconheciam como boa lei, foram os predecessores dos auctores das taxas do sello de conhecimentos. A Pastoral teve por fim cohibir abusos!

O artigo 2116 foi suspenso pelo decreto dictatorial de 23 de junho de 1870, confirmado pela lei de 27 de dezembro do mesmo anno. Continúa portanto o parochio a ser o principal herdeiro do chefe de familia pobre e miseravel, e a alimentar-se das lagrimas dos mais afflictos!!

geral. Nos orçamentos do Estado figuraram até ao fim do anno de 1854, onerando o rendimento predial, os referidos impostos: — *decima, tres por cento, quatra por cento, cinco por cento additionaes, dez ou quinze dictos para estradas, e sello dos conhecimentos (a).*

O decreto de 31 de dezembro de 1852, que foi posto em practica em 1854 (242), extinguiu o *novo imposto* de 3 0/0, os 5 0/0 additionaes, e o sello de conhecimentos para a cobrança da decima extincta; porem logo creou o adicional de dois por cento para falhas sobre o contingente ordinario.

Pela lei de 14 de agosto de 1858 foi estabelecido um imposto adicional de tres por cento em Lisboa, e de dois nas outras terras do reino, destinado para certos melhoramentos da capital e das estradas geraes. D'este modo a reforma não teve effeito algum com referencia á simplicidade do systema, e que ella havia promettido (242).

**284.** Os impostos ordinarios, extraordinarios, especiaes e additionaes, que assentam sobre o rendimento da propriedade, são em maior numero: no anno de 1869 foram os seguintes:

1.º A contribuição ou contingente ordinario, estabelecida pelas côrtes em virtude do § 8 do art. 15 da Carta, e nos termos do decreto de 31 de dezembro de 1852, e lei de 14 d'agosto de 1869;

2.º A importancia das annullações, sem ser por sinistro, do contingente do anno de 1868: instrucções de 7 de agosto de 1860, art. 86;

3.º A parte dos vencimentos dos escripturarios do *escrivão* de fazenda, relativa á contribuição predial: decreto de 3 de novembro de 1860, e lei de 22 de fevereiro de 1861;

4.º O imposto adicional de 40 0/0 sobre o contingente

(a) A lei de 19 d'abril de 1845 extinguiu os 3 e 4 0/0, e os 5 0/0 additionaes, o sello e os 15 0/0. Não se julgue porem que simplificava o systema tanto quanto parece: no logar competente veremos que, sob a mesma denominação, comprehendia diversas addições ou quotas.

te, para viação: leis de 16 de abril de 1860 e de 30 de junho de 1869;

5.º A contribuição extraordinaria de 20 % da contribuição ordinaria (contingente designado sob o n.º 1): lei de 24 d'agosto de 1869;

6.º O imposto adicional de 20 % para annullações e falhas por sinistro, lançado sobre o total de todas as addições anteriores: decreto de 31 de dezembro de 1852 e instrucções de 7 d'agosto de 1860, art. 89;

7.º O imposto de sello de conhecimentos: lei de 30 de agosto de 1869;

8.º A percentagem complementar da contribuição pessoal, e que assentava sobre o rendimento dos predios urbanos habitados, nos termos da lei de 30 de junho de 1860 (a).

Finalmente em muitos concelhos ha imposto adicional á contribuição predial de repartição para o municipio; e por isso, nesses, sem contar o imposto da congrua e qualquer outro para a parochia, assentam sobre os predios urbanos nove impostos, e sobre os rusticos oito (b).

(a) A percentagem complementar foi substituida pela de 5 % sobre a renda, ou valor locativo das casas de habitação, nos termos da lei de 9 de maio de 1873 (287).

(b) Todos os referidos impostos, á excepção da percentagem complementar, continuam a subsistir no anno de 1873, e regulam-se pelas leis citadas e outras.

No concelho de Coimbra a contribuição predial constou no anno de 1869 das seguintes addições:

Contingente distribuido pela Juncta Geral..	18:950\$000
Verba para as annullações de 1868.....	454\$233
Dicta para vencimento dos escripturarios...	240\$000
Imposto adicional para viação—40 % . . . . .	7:857\$693
Contribuição extraordinaria—20 % . . . . .	3:790\$000
Imposto adicional para falhas—2 % . . . . .	625\$838
Sello de conhecimentos . . . . .	241\$470
Total dos acrescentamentos . . . . .	13:209\$234
Total geral . . . . .	32:159\$234

Se as côrtes, em vez de fixarem um quantitativo que as levou

**285.** A lei de 26 de junho de 1867, designada no sumario d'este capitulo, e que approvou a reforma administrativa, decretada em 17 do mesmo mez (a), obrigava os municipios a estabelecer impostos addicionaes sobre as contribuições directas e de consumo, geraes, para o Estado, e pela forma já dicta (223). A percentagem para o municipio era uma quota adicional como contribuição especial, porque não fazia parte da receita do orçamento geral, mas entrava no orçamento e cofre municipal (272). Esta reforma, posto que fosse de grande alcance relativamente ao systema tributario dos municipios (217 e seg.), vinha aggravar ainda mais o pessimo systema do lançamento dos impostos geraes — *predial, industrial e pessoal*; e por isso a sua suspensão foi, nesta parte, razoavel.

**286.** Quaes foram as causas que levaram os nossos reformadores a seguir um methodo tão irregular no estabelecimento do imposto directo, e a proceder d'um modo que accusa completa negação de systema?

As causas resumem-se em duas — a politica e a ignorancia do contribuinte (243 e seg.) Seria preciso suppol-os completamente ignorantes, e de má fé attribuir a outras

a distribuir ao districto de Coimbra uma verba, em virtude da qual a Junta Geral distribuiu ao concelho de Coimbra 18:950,000 réis, fixassem um quantitativo tal, que viesse a competir ao mesmo concelho a verba dicta de 32:159,234, total do contingente e addicionaes, poupava-se muito trabalho, e por tanto muita despesa, e dava-se logar a que o contribuinte comprehendesse o imposto e o systema de lançamento: como as cousas correm, nada comprehenderá.

Não se supponha porem que com tanta addição se paga mais do que a decima: se ha contribuintes que a pagam e mais, estes são os *pequenos*; ha outros, os maiores, que não pagam metade. Ainda neste objecto os abusos fazem com que o imposto sobre o rendimento seja da natureza do imposto do sello — progressivo na razão inversa dos meios.

(a) Foi suspensa por decreto de 15 de janeiro de 1868.

causas as suas medidas (a). É certo que os 40 % para viação, a verba para escripturarios, os 20 % extraordinarios, e o sello, são impostos de que não se devia fazer menção, porque a importancia que d'elles provém devia, juntamente com a quota principal, formar uma só verba e uma só contribuição. Em rigor as duas verbas para annullações e para falhas tambem se deviam supprimir: tudo devia fazer parte do contingente ordinario (281).

Quem não confronta as leis e regulamentos tributarios, quem não attende ao confuso e complicado trabalho que resulta da sua execução, não avalia a desordem e as irregularidades, que por ahi vão no serviço das contribuições e da contabilidade. Muitas disposições, sendo algumas das que se dizem relevantes, não se cumprem (b);

(a) Referimo-nos aos ministros, auctores das propostas, e não aos que as approvaram: d'estes, a maior parte, não tinha conhecimento nem da theoria, nem da lei tributaria (93).

(b) Citaremos as seguintes do Regulamento de 7 de agosto de 1860:

Art. 52.º Na designação do rendimento bruto dos predios rusticos será especificado esse rendimento, tanto em generos como em dinheiro, a respeito de cada uma das principaes culturas ou explorações do predio; mas, quanto á pequena cultura ou exploração, será apenas especificado em dinheiro.

Art. 55.º Para a fixação do rendimento collectavel dos predios rusticos, a juncta dos repartidores determinará em quantas classes cada especie de cultura ou exploração deva ser dividida em razão dos diversos gráus de fertilidade do solo, e da maior ou menor despesa da producção; e passará depois a estabelecer em cada classe, na razão ascendente, a percentagem dos abatimentos do rendimento bruto de cultura ou exploração.

Art. 77.º Quando o predio for cultivado ou explorado por conta alheia, a contribuição predial recairá sobre o proprietario na razão da renda, e sobre o rendeiro na razão da parte restante do rendimento collectavel do mesmo predio. (Está revogado, pag. 210.)

Art. 145. Da importancia total de todas as annullações será deduzida a das verbas supplementares fixadas nos termos do artigo 143.º, e a differença será adicionada ao contingente da contribuição predial, designado ao concelho para o anno seguinte, se a importancia das annullações for superior á das verbas supplementares, ou deduzida d'esse contingente dada a hypothese contraria.

e tal é a confusão, que nem mesmo na repartição superior se dá por essas irregularidades! Um só facto, que vamos referir, comprovará cabalmente o que deixamos dicto.

287. A nossa contribuição pessoal era de repartição, e tinha a *belleza*, ou antes o defeito, de comprehender taxas fixas e uma percentagem complementar sobre o valor locativo das casas habitadas; e por tanto, feita a compensação, de anno para anno, relativamente ao que se recebesse de mais ou menos do contingente fixado (a), não podia liquidar-se nem receber-se mais do que a somma d'este contingente, relativa a cada concelho: é nisto que está a *belleza* do systema de repartição, segundo os seus propugnadores (235 e 242). É porem certo que no anno de 1869 não se pagou no concelho de Coimbra imposto pessoal ordinario, não houve para elle contingente, e só se pagou o imposto extraordinario pessoal de 50 % estabelecido sobre o contingente ordinario pela lei de 17 de julho do dicto anno, e que foi para o referido concelho de 50 % sobre as taxas, e de 1,035 sobre as rendas das casas.

Como foi que aconteceu isto? Foi, cousa notavel, porque nos cinco annos anteriores havia-se liquidado e rece-

(a) Art. 10 das instrucções de 7 julho de 1863.

A lei de 9 de maio de 1873 substituiu a contribuição pessoal, pelas contribuições de renda de casas, e sumptuaria:

Art. 1.º A contribuição pessoal, creada pela carta de lei de 30 de junho de 1860, é substituida por duas contribuições de lançamento, denominadas «contribuição de renda de casas, e contribuição sumptuaria» as quaes serão reguladas no continente do reino e ilhas adjacentes pelas disposições da presente lei.

Art. 2.º Ficam sujeitas á contribuição de renda de casas, na importancia de 6 por cento, as rendas ou valores locativos das casas de habitação não inferiores a 20\$000 réis nas terras de 1.ª ordem, 15\$000 réis nas terras de 2.ª, 10\$000 réis nas de 3.ª e 4.ª, 5\$000 réis nas de 5.ª e 6.ª ordem.

Art. 3.º A contribuição sumptuaria compõe-se de taxas fixas,

bidó de mais, e tanto, que chegou, se não cresceu, para supprir o contingente ordinario de um anno!

É indubitavel que houve descuido da parte dos ex-reguladas pela tabella annexa, que faz parte da presente lei, as quaes recáem:

- 1.º Sobre os criados do sexo masculino;
- 2.º Sobre cavallos, eguas ou muares;
- 3.º Sobre os vehiculos destinados aos transportes de pessoas. (Exceptuam-se as cavalgaduras e vehiculos de aluguel, do serviço da agricultura e de qualquer industria fabril).

TABELLA

Unidades tributáveis	Ordem das terras		
	1.ª e 2.ª	3.ª	4.ª, 5.ª e 6.ª
Um criado .....	1\$600	1\$460	1\$400
Dois criados .....	4\$100	3\$400	3\$400
Tres criados .....	12\$200	9\$500	9\$500
Quatro criados .....	27\$000	21\$700	21\$700
Cada um a mais .....	6\$800	5\$400	5\$400
Um cavallo, egua ou muar .....	8\$200	6\$800	1\$400
Dois cavallos, eguas ou muares ...	20\$400	16\$300	3\$400
Tres cavallos, eguas ou muares ...	40\$700	33\$900	8\$200
Quatro cavallos, eguas ou muares .	67\$900	54\$300	13\$500
Cada um a mais .....	17\$000	13\$600	3\$400
Cada vehiculo de duas rodas, montado, isto é, tendo parrelha correspondente, além do imposto d'esta.	20\$400	17\$000	10\$800
Cada vehiculo de quatro rodas, e pela mesma fórma .....	40\$700	33\$900	20\$400

Cada vehiculo de duas ou quatro rodas, tirado por um cavallo só, pagará metade da taxa que lhe corresponderia sendo tirado por uma parrelha.

Uso de brazão de armas nas carruagens, em qualquer ordem de terra, 10\$000 réis.

A materia collectavel não é o rendimento, ou o capital, é o uso dos rendimentos, e deste modo estas contribuições, accumu-

cutores da lei; mas este descuido não teria tido lugar, se a lei não fosse complicada e obscura. Quando o defeito está na cousa, na propria lei, este prevalece contra as diligencias e cuidados dos seus executores. Nem de outra forma se explica o ter-se errado repetidas vezes, e não ter a repartição superior tomado conhecimento do erro.

**288.** A multiplicidade do imposto, ou, se quizerem, de addições ou verbas, assentando ao mesmo tempo sobre certa fortuna e para o mesmo fim — as despesas de um Estado — não serve senão para complicar e tornar mais dispendioso o que pode e deve ser menos e mais simples. Não é só o contribuinte em geral, é também a maioria dos legisladores que não entendem, nem mesmo sabem a lei (93). Se tantas addições fossem reduzidas a uma ou duas, não aconteceria o mesmo: o contribuinte pagava menos, e saberia de que e para que.

Este objecto não escapou á perspicacia do grande Mouzinho da Silveira; eis como elle se exprime no relatorio do decreto de 19 de abril de 1832: « Multiplicar os nomes da receita publica é diminuir a receita na razão da superior despesa dos satellites do fisco, multiplicados por cada nome, e na razão da capacidade da superficie da evaporação. Assim pode a *ignorancia* augmentar as bicas de uma nascente, e julgar-se mais rica em agua; mas, se d'antes havia bica espaçosa para toda, a agua não cresce por ser dividida por mais bicas. » Na verdade tinhamos uma bica espaçosa — a decima, — e os nossos reformadores não souberam usar d'ella — estragaram-na (241 e seg.).

O nosso thesouro, nas circumstancias apontadas relativamente á multiplicidade do imposto, está como o ne-

ladas ás que assentam directamente sobre o rendimento, formam com ellas o imposto progressivo (257 e seg.)

Quando se discutiu o projecto, em que foi proposta a substituição do imposto pessoal, adduziram-se as apreciações que fizemos nesta obra contra a lei de 30 de junho de 1860.

gociente proximo a fallir (a). Este, para encobrir o seu máo estado financeiro, compra a retalho, e portanto por mais alto preço: d'este modo os seus lucros são cada vez menores, e por isso o que elle julga ser-lhe util e conveniente, mais o prejudica, impellindo-o para a sua completa ruina. O que o Estado dispende com os serviços provenientes da multiplicidade do imposto, podia aproveitá-lo para despesas productivas e para evitar o seu descredito.

## XXX

**Em que especie deva ser paga  
a contribuição**

**289.** O imposto será bom quando poder ser satisfeito pela maneira mais facil, tanto em relação á especie, como ao local e occasião do pagamento. Quanto maior for essa facilidade, tanto melhor será, dadas as mesmas circumstancias.

Deve a contribuição assentar no rendimento livre (156, 193 e 200); e como para o conhecer é necessario reunir todos os rendimentos do contribuinte, reduzindo cada um e todos a determinada quantia ou valor (176 e 182), se gue-se que a contribuição ha de ser representada tambem em valores, isto é, em moeda. Se o imposto justo é o verdadeiramente proporcional (253), representado por uma percentagem, é consequencia necessaria que seja pago em moeda (234 e 235). Os mesmos generos, ou qualquer artefacto ou producto, custam a um productor mais, e a outro menos, e por isso não pode igual quantia d'elles representar a proporcionalidade (a). D'este modo a theo-

(a) O Sr. Coelho da Rocha, varão insigne por sciencia e caracter, já em 1848 apreciava d'este modo o estado do thesouro: «Fallemos com franqueza: o credito pessoal entre nós acabou, o thesouro está em banca-rotá permanente...» *Dir. Civ.* t. 2, p. 731.

ria não auctorisa o imposto, nem em generos nem em serviços.

290. Admittido o imposto legal (150, 156, 189 e 194), devemos considerar este objecto sob o ponto de vista historico, e em attenção ás circumstancias actuaes. Depende essencialmente das circumstancias economicas e politicas dos povos o estabelecimento do imposto ; e por isso, quando em serviços e generos representa a servidão, ou pelo menos o poder absoluto, quando em moeda representa a liberdade. Onde os povos foram subjugados pelo poder, em virtude da conquista militar ou theocratica, o Estado tornou-se proprietario, tanto do solo como do agricultor, e nesta conformidade exigiu do servo ou colono, mero possuidor da gleba, imposto em generos e em serviços. Ao passô que o servo se tornou colono, e este proprietario, exercendo sobre a terra um direito proprio, a sua personalidade eximiu-se do serviço pessoal e do imposto em generos, o qual converteu em imposto em moeda. A historia em geral e em particular confirma isto mesmo (b) (249).

291. O poder theocratico, valendo-se especialmente das circumstancias economicas ou religiosas, estabeleceu o imposto em generos sobre a producção. Encontramos exemplos na Velha Lei. José, ministro de Pharaó, valendo-se das tristes circumstancias em que o povo egypcio se achava, reduzido a não semear as terras por falta de

(a) Era este um dos principaes defeitos dos dizimos, e tambem o é aind : do imposto em serviço.

(b) Foi neste sentido que o respeitavel Mousinho da Silveira disse no relatório do decreto de 13 de agosto de 1882: «Sem a terra ser livre, em vão se invoca a liberdade politica...»

Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. 13, cap. 3: «L'esclavage de la glèbe s'établit quelquefois après une conquête. Dans ce cas l'esclave qui cultive doit être le colon partiaire du maître. Il n'y a qu'une société de perte et de gain, qui puisse reconcilier ceux qui sont destinés à travailler, avec ceux qui sont destinés à jouir.»

semente, e a perecer por falta de alimento, a trôco das sementes que lhe facultou, exigiu-lhe o *quinto* da produção, declarando porem que a propriedade ficaria pertencendo ao rei, — na linguagem da idade média á corôa. O texto exprime, na sua simplicidade, a causa e fundamento do contracto. Foi a imperiosa e terrivel necessidade, — *a consumidora e pallida fome*, — que se retrata nas palavras da acceitação da proposta: — *salus nostra in manu tua est*: a nossa vida está na tua mão. Este contracto, que se justifica pela circumstancia de querer o ministro de Pharaó abastecer os colleiros publicos, pelo decorrer do tempo tornou-se leonino, e, não obstante, revestiu o character de lei para toda a terra do Egypto, ou antes de costume havido por lei; «... *et factum est quasi in legem* (a).

Moysés, usando da categoria e inspiração divina, de que se achava revestido, tambem tributou o povo hebreu em generos; todos ficaram sujeitos a dar a Deus, ou antes aos seus representantes, a decima parte dos fructos da terra e dos rebanhos. Na lei de Moysés revela-se o elemento progressivo, já porque o imposto dos egypcios foi reduzido a metade, já porque permittiu a remissão pelo preço em que fosse avaliado e mais um terço (b).

292. Entre os romanos succedeu o mesmo. O serviço militar para a defesa e primeiras conquistas da cidade nascente foi gratuito: o *ager publicus* e a preza da guerra subministraram recursos ao novo Estado. Quando as conquistas se ampliaram, a divisão das terras e o imposto de toda a especie formaram o patrimonio da republica, do imperio, e muito especialmente da metropole (226, n.) (c). A terra, que ficou pertencendo ao conquistador, e o *ager publicus* ou *ager vectigalis*, e o imposto denominado *decu-*

(a) Genesis, cap. 47.

(b) Levitico, cap. 27.

(c) Dionysii Halic., *Antiq. Rom.* lib. 2, cap. 1; C. Plinii, *Natur. Hist.* t. 2, l. 18, cap. 3; Montesquieu, *Grandeur et décadence des Rom.* cap. 9; *Esprit des lois*, liv. 13, cap. 19.

*ma* — decima parte da produção do trigo e o quinto dos outros fructos, constituiram as principaes fontes da receita publica (*a*). A administração fornecia generos á plebe, ás legiões, aos funcionarios, e materias primas aos estabelecimentos publicos.

Os imperadores, tomando conta dos terrenos abandonados, e que o contribuinte desprezara para evitar o pagamento do imposto e outros encargos, tiveram de os ceder a quem quiz cultivar-os pela pensão, ou fôro, em generos — o *vectigal* (*b*). Os grandes prejuizos e vexames, inherentes a uma administração d'esta ordem, concorreram para accelerar a quêda do imperio (44) (*c*).

Para obter a reforma do systema a lei permittia a conversão do imposto; é porém certo que as ultimas leis ainda fazem menção d'elle em generos (*d*).

293. Na idade média tudo se reduziu á primitiva: os invasores aniquilaram a velha, ou antes invalida, sociedade. O homem achou-se em frente da terra e collado a ella. As relações commerciaes eram limitadissimas: a troca representava todas as transacções. Nestas circumstancias o imposto em serviços de toda a qualidade e em generos de toda a especie foi o unico recurso das novas sociedades (45). Só mais tarde é que se tomou a moeda para regular o pagamento do imposto (46 e 294). O senhor feudal, o rei e as corporações ecclesiasticas, todos usaram da servidão. A igreja adoptou os dizimos do povo hebreu; ampliou-os consideravelmente, e foi nelles que constituiu a sua principal fonte de receita (*e*). O clero porém não

(*a*) Os termos *vectigal*, *annona* e *functio* deixam suppor que os impostos, a que primitivamente se referiam, eram em generos.

(*b*) L. 1, D. *Si ager vect*.

(*c*) Montesquieu, *Esprit des lois*, cap. 16; Sr. A. Herculano, *Hist.* t. 4, p. 14.

(*d*) *Novel.* 17, cap. 8; *Novel.* 128, cap. 1; Serrigny, *Dir. Pub. e Adm.* t. 2, n. 709 e seg., e n. 784 e seg.

(*e*) Vide Foral de D. Martinho, bispo de Braga, em Viterbo, v. *decimas*.

se limitou a prestações em generos e aos serviços regulares: levado pela torrente das idéas da epocha, foi mais longe, e tanto, que vexou a dignidade humana com serviços repugnantes (a).

294. Em Portugal reproduziu-se o que se passava nos diversos Estados (261 e seg.). Na nota ao n.º 147 offerecemos o texto da historia ácerca d'este objecto, e aqui o damos como reproduzido. O imposto em generos era pre-

(a) Plebano e Musso, na sua obra — *Finanças da Italia* — para fazer sentir o estado das finanças na idade média offerecem o texto de uma carta do bispo de Paris, datada de 1242, na qual permite o casamento a dois servos de diferentes senhores, *sob condição de repartirem os filhos com elles*: «Quil soit notoire à tous ceux qui ces presentes verront, que nous Guillome, évêque indigne de Paris, consentons qu'Odaline, fille de Redolphe Gaudin, du village de Ceres, femme de corps de notre église, épouse Bertrand, fils du défunt Hugon, du village de Verrières, homme de corps de l'abbaye de Saint Germain des Près, à condition que les enfants qui naîtront du dit mariage, seront partagés entre nous et la dite abbaye; et que, si la dite Odaline vient á mourir sans enfants, tous les biens mobiliers du dit Bertrand retourneront á la dite abbaye, s'il meurt sans enfants.»

Os homens de *corps* eram certamente os que entre nós se chamavam *de criação*. Em quanto ao vergonhoso fundamento da licença para casar veja-se Viterbo, v. *osas*. Sr. A. Herculano, *Hist.* t. 3, p. 303; e t. 4, p. 309.

Os nossos historiadores e jurisconsultos fazem menção de impostos extravagantes, estabelecidos pelas corporações. Em alguns aforamentos do mosteiro de Sancta Cruz de Coimbra apparece consignada a obrigação de *uma carreira de colo depois de jantar*: informam-nos que consistia em o colono passear sua reverendissima ás costas, depois de jantar, quando pousava no casal!

Muito acertadamente disse o insigne fr. Joaquim de Sancta Rosa de Viterbo: «He bem para admirar, que por tantos annos jazessem os portuguezes no fatal cativoiro de pagarem, *principalmente a corporações ecclesiasticas*, foros, foragens, e Direitoras, que não sei se procediam de despotismo se de vicioso regalo, se de terem em pouco, e despresarem mesmo os seus semelhantes. Não havia *extravagancia* com que o miseravel povo não fosse onerado.» V. *Ferraduras, osas*; Lobão, *Supplemento ao Direito Emphyteutico*.

judicial á administração publica, e por tanto ao contribuinte. Eis como o Sr. A. Herculano o critica: «É um systema de receita e despesa difficil, complicado, largamente fornecedor de extorsões e tyrannias locaes, e por consequencia vicioso, como todas as instituições das sociedades que, depois de eras de civilisação, recáem numa especie de infancia semi-barbara.» E logo em seguida nos diz quando e como se começou a reformar, e quaes foram os effeitos da reforma. «Foi, porém, por meio da crescente riqueza monetaria do povo que nos meia-dos do seculo XIII começou a simplificar-se a machina complexa da fazenda publica, e os chamados foraes de Affonso III são, no seu maximo numero, o monumento e a expressão d'esse facto.

«A reforma na economia tributaria, que attribuímos ao reinado d'este principe, consistiu na redução das prestações em *generos* e *serviços* a uma certa somma annual em dinheiro, paga, por via de regra, aos terços. Esta mudança operava-se por um contracto; e esses foraes, que têm passado por verdadeiras cartas de povoação, vêm a ser na realidade apenas os titulos de taes conversões. Dizendo, porém, que tão grande passo no progresso economico do paiz começa a verificar-se no governo de D. Affonso III, não queremos com isso significar que elle foi repentino, mas sim que adquiriu então certo character de generalidade, que indica um pensamento administrativo, um calculo fiscal. . .

«Se esta transformação das contribuições era importante, como indicio da prosperidade material do povo, muito mais o era pelas condições de liberdade que encerrava. De envolta com a substituição das multiplicadas rações, direituras, foragens, colheitas, etc., por uma renda certa em ouro ou prata obtinham os concelhos, e ainda as simples povoaes ou villares reaes, concessões que iam ferir a prepotencia dos ricos-homens e dos prestameiros, minorando ao mesmo tempo os abusos e vexames practica-dos pelos officiaes do fisco. . . Assim, ao passo que a

percepção dos impostos se facilitava e simplificava, os concelhos se iam convertendo numa especie de pequenas republicas, unidas pelos laços da monarchia, e até as aldeias de pouca monta obtinham, a troco de semelhantes substituições, privilegios cuja natureza era a de verdadeiras garantias publicas (a) (57).

295. A contribuição em especie accusa um estado de civilização muito imperfeito e raridade de moeda: por toda a parte onde foi adoptada eram frequentes as delapdações, e havia carencia de um bom systema de contabilidade. A cousa em si era por tal forma viciosa, que não consentia uma fiscalização systematica. Foram necessarios muitos elementos para produzir uma mudança completa no systema tributario. A criação de exercitos permanentes (a) (46 e 276), as queixas dos povos (47 e 294), o desenvolvimento da sciencia economica (34 e seg.) e do direito publico, a applicação das garantias da liberdade, e especialmente o tornar-se o homem proprietario, e a moeda o padrão commum de todos os valores, tudo concorreu para a reforma.

Na actualidade o imposto é estabelecido e pago em moeda por toda a parte. A contribuição em serviço para obras publicas é limitada e remissivel a dinheiro. Desde o estabelecimento da decima em 1641 os impostos geraes do Estado têm sido estabelecidos em moeda. O memoravel decreto de 13 de agosto de 1832 extinguiu o imposto em serviços e em generos: o de 30 de junho do mesmo anno extinguiu os dizimos pagos ás corporações religiosas. Nas ilhas adjacentes os dizimos para o Estado somente foram extinctos pela lei de 11 de setembro de 1861, e no estado da India pela de 29 de maio de 1866, e foram substituidos pela contribuição predial de repartição, nos

(a) *Hist.* t. 3, p. 57.

(b) *Montesquieu, Esprit des lois*, liv. 13, cap. 7.

termos do decreto de 31 de dezembro de 1852, paga em dinheiro (a).

296. Os defeitos especiaes do imposto em generos são, para o contribuinte: 1.º ser desproporcional, porque a producção custa maiores despesas a um do que a outro productor; 2.º não pode ser bem determinado, especialmente em quanto á qualidade, que facilmente é posta em duvida, e por isso facilita as vexações da parte do exactor (183, n. 5 e 6); 3.º sujeita o contribuinte a despesas e incommodos, se tem de o levar ao celeiro publico; para o Estado são ainda maiores: 1.º consistindo em uma quota, não se pode fiscalisar bem, porque é quasi impossivel saber qual foi o total da producção; 2.º provoca grandes despesas para a cobrança, guarda, conservação e venda; 3.º facilita a fraude da parte dos agentes fiscaes; 4.º como o preço varia muito, não pode calcular-se aproximadamente o producto total da receita; 4.º se com elle se pagam os serviços, os funcionarios e mesmo a lei facilmente exige alimentos e pousada. Os nossos primeiros reis frequentemente prohibiram taes exigencias (b).

### XXXI

#### Onde deve ser paga a contribuição

297. Em quanto ao local da cobrança, para o imposto ser o menos oneroso, deveria o contribuinte effectuar o pagamento na sua propria morada (c): tal medida, alem

(a) Por decreto do 16 de dezembro de 1872 foram abolidos na provincia de Angola *os dizimos dos concelhos, passagens dos rios e dizimos do pescado.*

(b) De Parieu, t. 1, p. 51; Garnier, p. 12.

(c) É o systema seguido para a cobrança da congrua dos parochos: o decreto de 27 de junho de 1837, art. 3, ordenava que, findo o primeiro prazo para o pagamento, procurasse o recebedor

de ser de difficil execução e dispendiosa, poria em risco, em certas circumstancias, o rendimento do Estado. Admittido um só imposto, seria facil e conveniente effectuar a cobrança em cada circumscripção administrativa ou freguezia; admittidos porem muitos, é necessario attender á especialidade de cada um, para regular a sua recepção.

A cobrança do imposto directo de lançamento, que é previamente fixada (72 e 234), deve ser feita por freguezias. É o systema seguido entre nós, relativamente aos impostos *predial*, *industrial* e *pessoal*, cuja receita se diz *ordinaria*. O decreto de 3 de novembro de 1860, art. 22, ordena que os recebedores mandem cobradores ás freguezias, um dia a cada uma (a). Era este o systema estabelecido no alvará de 9 de maio de 1654, tit. 4, § 1, com a differença porem que o prazo era de dez dias: pelo decreto referido o que não effectuar o pagamento no dia annuciado tem de ir effectual-o á cabeça do concelho; pelo alvará quem não pagasse no prefixo prazo de dez dias era logo executado. Achamos insufficiente o curto prazo de um só dia para se realisar toda a cobrança de cada freguezia, e a practica assim o tem mostrado.

O pagamento do imposto directo, cuja cobrança não é previamente fixada, e que por isso não é *ordinaria*, mas sim *eventual*, é feito nas recebedorias da cabeça dos concelhos. O contribuinte não soffre com isto; porque, em regra, o facto de que resulta o pagamento depende de certos actos que são celebrados alli, ou exigem a intervenção de official publico da localidade: taes são as escripturas, arrematações, abertura e registo de testamentos, reconhecimento de assignaturas, etc.; sendo certo que outros negocios o chamam á localidade, e não raro para obter os meios para pagar o imposto.

o contribuinte para d'elle receber o que devesse. Actualmente manda-lhe aviso para elle vir á recebedoria.

(a) O decreto de 18 de julho de 1837 creou um recebedor em cada freguezia de Lisboa.

**298.** A cobrança dos impostos indirectos, denominados direitos de alfandegas, é feita nestas casas fiscaes: tanto o interesse do Estado como o do contribuinte assim o exigem. Como porem as circumstancias que determinam o systema de fiscalisação d'esses impostos são peculiares a cada Estado, sómente em attenção a ellas se poderão estabelecer regras plausiveis. Entre nós, no continente, o despacho e pagamento do imposto de todas as mercadorias importadas pelas alfandegas maritimas é permittido sómente nas duas alfandegas de primeira classe de Lisboa e Porto. Nas outras alfandegas o despacho e pagamento do imposto é restricto a mui poucas mercadorias. Esta restricção tem por fim principal evitar o contrabando; comtudo, ainda que seja motivo attendivel, não deve deixar de notar-se a demasiada centralisação que d'ahi resulta. Convem muito distribuir as forças da vida social, e não as concentrar nas duas populações mais importantes, obstando a que as outras localidades tenham elementos de vida e de desenvolvimento. A nossa legislação tende para ampliar as attribuições, e por consequencia o despacho das alfandegas de segunda classe: tudo isto tem applicação ás alfandegas da raia, das quaes sómente a de Elvas é de primeira classe (a).

### XXXII

#### **Em que prazos, ou quando deve ser paga a contribuição**

**299.** A cobrança do imposto deve ser feita quando o contribuinte possa estar habilitado para o pagar, devendo facultar-se-lhe, se tanto for necessario, prazos por meio dos quaes lhe seja facil ou menos custoso o pagamento. Como a receita publica é para satisfazer as despesas do

(a) Decreto n. 1, de 7 de dezembro de 1864.

Estado (21, 131 e 132), e deve provir, segundo os bons principios, de uma só fonte, o *rendimento*, sendo as despesas quotidianas, quotidiana deveria ser tambem a cobrança da receita ou da contribuição (109 e 141). Admittindo-se porem um só imposto, seria muito penoso para o contribuinte e de grande despesa para o Estado que fosse pago em fracções diarias. A cobrança em prestações mensaes, de dois em dois mezes, ou de tres em tres, poderia corresponder ás necessidades do thesouro, porque o pagamento de grande parte das despesas poderia regular-se pela mesma ordem. Em quanto á cobrança dos impostos directos de lançamento é este o systema estabelecido em algumas nações.

Admittindo porem como fontes de receita o imposto indirecto e os rendimentos (101, 102, 148, 200, 207 e 244), a questão fica limitada á cobrança da receita, proveniente do imposto directo de lançamento; porque a das outras receitas depende, mais ou menos, da vontade do contribuinte, e de certos factos. O pagamento do imposto indirecto é feito quando se despacham ou compram as mercadorias (298); o dos rendimentos, quando o individuo se utiliza de certos serviços; e se respeita a propriedades, nos prazos contractados.

**300.** As contribuições geraes de lançamento são reguladas diversamente em attenção ás circumstancias das nações. Na França e na Belgica o pagamento pode ser feito em doze prestações mensaes; na Inglaterra e Hespanha em quatro prestações, de tres em tres mezes. É porém certo que a grande maioria dos contribuintes não se utiliza da faculdade que a lei lhes concede; porque, sendo as quotas de pequeno valor, aproveitam mais em pagar de uma só vez, ou em duas prestações: a perda do tempo necessario para effectuar doze ou seis pagamentos é apreciada em mais do que a quota, ou do que o proveito resultante do pagamento nos referidos prazos ou noutros.

Entre nós têm-se lembrado differentes alvitres: alguns

escriptores pedem a applicação dos systemas estrangeiros; é porém certo que os nossos reformadores não os têm adoptado, e cremos que procederam bem. A maior parte das quotas das contribuições de lançamento é de valor menor de 1\$500 réis; e se o pagamento fosse feito em doze ou seis prestações, a escripturação complicava-se, e o contribuinte não era favorecido: o tempo empregado em fazer os pagamentos e a despesa que faz por essa occasião seriam de muito maior valor do que a utilidade resultante do pagamento por aquelle modo. Parece-nos até que o contribuinte se descuidaria mais de juntar as quantias necessarias para pagar as prestações.

**301.** A nossa legislação tem seguido o systema do pagamento por uma só vez. O alvará de 9 de maio de 1654 admittiu o pagamento em duas prestações para Lisboa, e a lei de 9 de janeiro de 1837, artt. 19 e 22, tambem permittiu esta excepção: a de 19 de abril de 1845, art. 45, estabelecia como regra geral o pagamento em duas prestações aos semestres. As instrucções de 22 de maio de 1850, artt. 89, 90 e 91, estabeleceram o pagamento em duas prestações para Lisboa e Porto, e para as demais terras, cujas auctoridades informassem nesse sentido. Até ao anno de 1873, fóra das dictas cidades, o pagamento tem sido feito em uma só prestação, e em conformidade com o decreto de 3 de novembro de 1860.

Ultimamente a lei de 30 de julho de 1869 providenciou a este respeito e por esta forma: «1.º auctorisa o governo a dividir em prestações o pagamento das contribuições de lançamento e repartição... se assim o exigir a commodidade dos contribuintes e o interesse da fazenda publica; 2.º onde se verificar o uso da auctorisação as prestações serão mensaes ou por bimestre, ficando o pagamento facultativo nesses prazos, e só obrigatorio no fim do anno; menos em Lisboa e Porto, onde continuam a ser exigiveis no fim dos semestres; 3.º ao contribuinte que adiantar alguma prestação será abonado  $\frac{1}{2}$  por cento

ao mez(a). » Como para se executarem estas prescripções é necessario que o contribuinte saiba, no principio do anno ou dos semestres, qual é a verba da sua quota, e isto só se consegue alterando os methodos em practica para o lançamento dos impostos directos, tudo continuará como anteriormente, e cremos que não será peor.

O decreto de 31 de dezembro de 1852, art. 18, mandou attender á commodidade do contribuinte em harmonia com os regulamentos, e para isso tem-se exigido o pagamento em uma só prestação no mez de novembro. As colheitas representam os meios geraes, e por tanto depois d'ellas não só o proprietario, mas todo o contribuinte em geral, está em melhores circumstancias para pagar: Instr. de 19 de julho de 1862, art. 54; dictas de 7 de julho de 1863, art. 72.

**302.** Para o pagamento do imposto por transmissão de direitos, denominado — *direitos de registo*, — a lei attende á causa, em virtude da qual a transmissão é feita. Se é por *titulo* oneroso voluntario — *compra e venda* — o pagamento ha de preceder a feitura do titulo comprobativo do contracto, sob pena de nullidade: lei de 30 de junho de 1860, art. 11 (230, n. a). Se provém de transacção ou arrematação, ha de effectuar-se no praso de oito dias, contados da assignatura do termo ou auto respectivo: lei de 31 de agosto de 1869, art. 5. Quando a transmissão provém de *titulo* gratuito, o pagamento é regulado em prestações, em attenção á sua maior importancia, e tambem ás más circumstancias do adquirente: leis de 30 de junho de 1860, art. 11, de 23 de abril de 1845 e de 31 de agosto de 1869, art. 11.

(a) Por decreto de 5 de junho de 1873 permittiu-se o pagamento da contribuição industrial em Lisboa e Porto em 12 prestações mensaes: o pagamento das outras contribuições continuá a ser feito em duas prestações, como fica dito.

## XXXIII

**Penas contra os remissos**—Relatorio de 23 de maio de 1868, Proposta de lei n. 5.

**303.** A urgente necessidade, que o Estado tem, de satisfazer aos seus encargos, exige que a receita auctorisada pelas côrtes se torne effectiva: a ordem publica está dependente d'isso, e na actualidade mais do que anteriormente, porque é maior o numero dos individuos e estabelecimentos que se sustentam de juros pagos pelo thesouro publico: o numero de possuidores de titulos de divida publica tem tomado grande incremento em todo o paiz (63, 67 e 141). O Estado deve por tanto empregar todos os meios adequados para effectuar a cobrança de todos os redditos publicos: o contrario seria renunciar aos meios da sua existencia e premiar o cidadão remisso á custa do probo, como muito bem diz o relatorio do decreto de 4 de julho de 1836.

**304.** A tendencia, que sempre houve em todos os tempos para faltar ao cumprimento das obrigações para com o Estado, e especialmente para pagar o imposto (238), tem levado os legisladores a cercar a fazenda publica, ou a instituição *thesouro do Estado*, de medidas rigorosas e de privilegios exercidos contra os seus devedores. A exageração neste objecto tem promovido sublevações, e até o maior desprezo pela causa publica (a). E a ver-

(a) O direito romano tornava os Curiaes responsaveis pelos redditos publicos, e esta responsabilidade era tal, que elles, para escapar ao rigor das leis fiscaes, fizeram-se soldados, clérigos e até servos da gleba.—Sr. A. Herculano, *Hist.* t. 3, p. 14.

Entre nós aconteceu alguma cousa semelhante. Os vereadores municipaes, por disposição do § 5 do alvará de 5 de junho de 1752, e §§ 16 e 21 do tit. 2 da lei de jurisdicção de 22 de de-

dade é que taes medidas, por isso que não atacam a origem do mal, servem para o entreter, se não para o augmentar. A pena de prisão e as multas pecuniarias são os meios de que os legisladores se têm servido para obrigar o contribuinte a pagar a sua quota.

Pelo alvará de 9 de maio de 1654, tit. 4, § 2, o contribuinte que não accedia ao aviso geral e não pagava no prefixo prazo de dez dias, soffria penhora nos seus bens, e por este modo era compellido a pagar o *proprio* e as custas do processo: além d'este meio empregava outro mais rigoroso — a captura do devedor. Esta medida havia passado do direito romano para a nossa Ordenação e facultada a todo credor, sendo porém mais ampla a favor da fazenda publica (a). Para que a execução fosse prompta tornava o mesmo alvará os seus executores responsáveis pelas quantias não cobradas, e, para os estimular, mandava outra lei contar em seu favor dez por cento sobre as quantias recebidas, percentagem que foi reduzida a seis por cento pelo decreto de 18 de outubro de 1760, e só para o caso de haver *execução viva*, isto é, penhora e venda de bens.

**305.** Estabelecida a divisão dos poderes pela Carta, e ficando a prisão dependente do poder judicial, e de culpa formada, nos termos do § 9 do art. 145 da Carta, salvos os casos exceptuados e previstos por lei, não podia a au-

zembro de 1761, respondiam pelos alcances dos thesoureiros das sizas e terças dos concelhos e que elles nomeavam: desde então os logares de vereadores começaram a ser menos considerados.

(a) Aff. liv. 3, tit. 121; Manoel. liv. 3, tit. 89; e Philip. liv. 4, tit. 76, e em especial o § 4. A prisão por dividas ficou circumscripta a poucos casos, desde o Assento de 18 de agosto de 1774, explicativo do § 19 da lei de 20 de junho de 1774. Acerca d'este objecto pode consultar-se o jornal o *Direito*, n.º 9, o qual contém um excellente artigo do insigne e respeitavel Coelho da Rocha.

A Inglaterra acaba de abolir a prisão por dividas, e na França foi abolida em 1868: Portugal precedeu as grandes nações nesta reforma philosophica, economica e humanitaria.

ctoridade administrativa fiscal ordenar a prisão do contribuinte remisso. Nesta conformidade o insigne redactor dos decretos de 16 de maio de 1832 procurou mostrar, no respectivo relatorio, que a acção administrativa, relativamente ás contribuições, *estava no estabelecimento, reclamação e percepção (a)*.

O novo regimen administrativo admittiu as medidas fiscaes do regimen anterior, permittidas pela Carta. O decreto de 4 de julho de 1836 restabeleceu a disposição do alvará de 18 de outubro de 1760, mandando contar sobre o valor das dividas cobradas por *execução viva* seis por cento a favor dos agentes, que tomavam parte nas execuções, e regulou a sua divisão: esta medida passou para os codigos de processo (b). Como porém as execuções corressem perante o poder judicial, a auctoridade administrativa fiscal não tinha interesse em promover o andamento e remessa dos processos para o juizo contencioso, o que era um grave inconveniente, e que maior se tornou, quando as execuções lhe foram devolvidas em 1844 (c).

Pelo decreto de 27 de junho de 1838 mandaram-se contar tres por cento sobre a collecta, não se contando menos de quarenta réis, a favor dos recebedores das contribuições, isto como estímulo para facilitar e promover a cobrança. D'esta fórma o contribuinte, que não pagava

(a) A prisão era e continuou a ser auctorizada contra os recebedores, rendeiros, thesoureiros e quaesquer exactores, justificaveis perante os tribunaes de fazenda, pela gerencia dos dinheiros publicos, sendo considerados fieis depositarios: lei de 15 de setembro de 1557; Ord. liv. 2, tit. 53; Ref. J. artt 428 e 429; Nov. Ref. J. art. 657; Instrucções de 30 de dezembro de 1845, art. 8, e Decreto de 14 de julho de 1851.

(b) Ref. J., 2.<sup>a</sup> p., art. 435; Nov. Ref. J. art. 656.

(c) O decreto n. 22, de 16 de maio de 1832, tit. 7, § 19, prohibiu ás auctoridades administrativas as execuções, e incumbiu-as ao juizo contencioso: foi o Cod. Admin. de 1842, art. 247, n. 5, e Instrucções de 13 de agosto de 1844, que as passaram para os administradores dos concelhos.

no primeiro praso estabelecido para se fazerem os pagamentos, soffria a mulcta de tres por cento; e, se fosse necessario venderem-lhe bens para tornar effectivo o recebimento, pagava mais seis por cento, isto até 1844, em quanto a execução correu perante a auctoridade judicial.

O decreto de 3 de novembro de 1860, art. 34, mandou contar os tres por cento a favor da fazenda, e no art. 41 e tabella n.º 6 auctorisou os seis por cento nas execuções administrativas, e isto logo que se verifique a primeira citação: os decretos com força de lei, de 4 de janeiro de 1870 (regulamento geral da administração da fazenda publica), art. 153, e de 22 de julho de 1870, adoptaram a pena de 6 % de juro da mora. Ha pois tres mulctas ou penas pecuniarias contra o contribuinte que fôr citado, e duas contra o que evitar a citação, mas não pagar dentro do prazo de trinta dias, em que deve effectuar o pagamento. Se os recebedores não relaxam as certidões, que devem servir de base á execução, devem entrar no cofre com o valor respectivo, ficando com o direito de promover a execução, conforme ordena o art. 4 do decreto de 27 de junho de 1838.

**306.** O auctor do relatorio de 23 de maio de 1868 e das medidas adjunctas, vendo que era grande a divida proveniente de contribuições, e entendendo que a lei não era assás providente, propõe novos meios para se obter a effectiva cobrança do imposto. Eis como elle se exprime:

«A divida de contribuições ao thesouro orça por réis 5.000:000\$000, e uma parte da incobavel talvez podesse entrar nos cofres publicos, se por ventura fosse mais providente a lei do paiz. A mulcta de tres por cento, a que estão sujeitos os devedores que deixam de pagar á bocca do cofre, não os estimula a apressar o pagamento; *porque o dinheiro noutra destino lhes dá maior vantagem*; mas impôr ao devedor a obrigação de pagar o juro de seis por cento ao anno desde a mora, incita-o a não retardar o pagamento, e indemnisa o estado, até certo ponto, dos

encargos a que o sujeita a demora da cobrança (141). Por outro lado o registo sobre propriedades do devedor, que é remisso no pagamento dos impostos, com a faculdade de se descontarem os titulos da divida, depois de registada, põe o estado ao abrigo dos prejuizos resultantes da demora da cobrança.

Nesta conformidade formulou a proposta de lei n.º 5, que contem as seguintes providencias: 1.ª O contribuinte que não satisfizer no prazo legal fica sujeito a mulcta de tres por cento, e ao juro de seis por cento ao anno até integral pagamento (a): 2.ª Passados dois mezes depois de haver expirado o prazo para a cobrança, se o contribuinte não tiver ainda satisfeito, registrar-se-ha sobre os seus bens hypotheca pelo valor da divida, se exceder a importancia de 2\$000 réis: 3.ª O conhecimento da contribuição devidamente registada é transmissivel por indosso. As outras medidas da proposta são relativas ás dividas de preterito, e resumem-se em facultar o pagamento com a reduçãõ de vinte por cento, e, não pagando, sujeitar a registo os bens do devedor.

307. Entrando na apreciação das providencias propostas julgamos que d'ellas não provinham os promettidos resultados. Os nossos reformadores peccam de ordinario por não terem bastante practica dos negocios e por quererem innovar, introduzindo na legislação prescripções que exigem novos regulamentos; *regulamentar* tudo, e deixar tudo sem regulamento, é mania da época. O defeito, em regra, está nos executores das leis, e não nestas. Primeiro que tudo a causa a que se attribue ser o contribuinte remisso não é verdadeira: os contribuintes não deixam de pagar, porque o dinheiro noutro destino lhes dê maior vantagem. O contribuinte remisso não é o habil especulador, não é o *agiota*; pelo contrario é, em re-

(a) É a providencia adoptada pelos decretos citados no numero 305.

gra, aquelle que administra mal, e algumas vezes aquelle que está sujeito á usura, e que tem os seus bens onerados com dividas; e se ha alguem tão calculista, que reserve a quota para especular, esse tanto especulará com ella pagando só tres por cento, como pagando mais seis: se as custas e os tres por cento o não intimidam, é porque os lucros das suas especulações são certissimos e exorbitantes. Se muitas collectas se perdem, é porque os agentes fiscaes, desde o ministro até ao official de diligencias, assim o querem. As transferencias, as demissões injustas e a escandalosa protecção prestada aos maiores devedores, são as causas principaes de não se cobrarem; é isto, e não o juro, ou interesse, que provém do uso d'ellas.

As medidas propostas, em vez de obstarem ao mal, servem antes para o entreter. O prazo de tres annos, estabelecido no artigo 887 do Codigo Civil para o privilegio immobiliario a favor da fazenda, e em virtude do qual o onus da contribuição acompanha o predio, é bastante para se levar a effeito a cobrança do imposto por meio da via executiva (a). Se pelo indicado meio de registar a divida esse prazo se tornava maior, e até indefinido, isso mesmo se oppunha ao fim que se tinha em vista, porque incitava os agentes fiscaes a demorar as execuções. Os prazos longos e as moratorias são, em regra, tão prejudiciaes aos devedores que estão em más circumstancias como aos credores. A idéa do indosso dos conhecimentos tambem me parece menos proficua: em cousas publicas, e especialmente no que respeita á contribuição, o nosso

(a) Pelo direito romano o fisco tinha hypotheca geral e tacita pelos tributos nos bens do devedor; e por tanto o onus da divida seguia-os sempre. L. 1, Cod. *In quib. caus. pign. vel hypot. tacit. contr.*: esta lei foi seguida entre nós. O decreto de 26 de outubro de 1836, art. 2, § 1, restringiu a hypotheca ao respectivo predio, áquelle a que respeitava o imposto; no emtanto ainda depois houve julgados no sentido do direito romano: o art. 17 do decreto de 31 de dezembro de 1852 declarou que a hypotheca era relativa ao predio a que respeitava o imposto; mas não determinou o prazo: o Codigo Civil limitou-o a tres annos.

povo tem idéas muito particulares. O que aconteceu com a *fiscalisação reciproca*, que se esperava conseguir entre os contribuintes com o systema da repartição, e de que já fallámos (243), é o que, de certo, havia de acontecer com o indôso dos conhecimentos: ninguem os acceitava.

308. A mulcta é na verdade o melhor meio para despertar o contribuinte e para demover os remissos, e portanto acceitamol-a, mas não pela fôrma proposta: queremos que seja determinada e maior. Para a maioria dos contribuintes seis por cento ao anno é cousa indeterminada, e até de pouca monta. Achamos que é mais conveniente fazel-a consistir em uma percentagem progressiva sobre a collecta: tanto maior fôr a divida, quanto maior deverá, em sentido progressivo, ser a mulcta (201). Esta progressão assenta na bem fundada supposição de que tanto maior for a riqueza do individuo, quanto maior dolo revela, ou menos desculpa merece, não pagando no prazo legal.

Cumpre porém não perder de vista, e antes tomar em toda a consideração, a origem do mal,—as causas que demovem o contribuinte a procurar illudir a lei, antes de estabelecido o imposto, e a evitar o pagamento depois de estabelecido. A este respeito já fizemos conhecer as nossas idéas na nota ao numero 238. Dando como reproduzido o que lá dissemos, só apontaremos muito resumidamente os remedios plausiveis contra cada uma das enfermidades apontadas: para a 1.<sup>a</sup>, como a origem está na ambição e egoismo — convém applicar uma mulcta forte; para a 2.<sup>a</sup>—suspensão das funcções publicas, e, sendo funcionarios que vençam ordenado, descontar neste a collecta em divida e a mulcta (a); para a 3.<sup>a</sup>— esclarecer por todos os modos o contribuinte, e facultar-lhe os meios de conhecer para que é applicado o imposto: para a 4.<sup>a</sup>—

(a) Já se usa d'este meio para obter o pagamento do imposto — *direitos de mercê*.

usar de todo o rigor para com os funcionarios, a fim de que elles não *vençam*, mas sim de facto ganhem, os ordenados, e mereçam o que o contribuinte lhes paga por intervenção do Estado. Os nossos reformadores não têm querido usar d'estes meios, e isto por uma razão: porque parte d'elles não eram sómente contribuintes remissos, eram *remississimos*. Seria notavel que elles quizessem descontar a collecta em divida nos seus ordenados! Ninguem se reforma a si proprio (a).

## XXXIV

**Modos de recepção, — arrendamento,  
e cobrança pelo Estado (régie)**

309. A cobrança do imposto e rendimentos publicos pode fazer-se por dois modos: — por intervenção de funcionarios, — ou por intervenção de contractadores. No primeiro caso o Estado paga aos funcionarios, regula e costeia a cobrança, e faz seu o producto d'ella: no segundo só tem direito ao preço contractado, e o que se recebe reverte a favor do rendeiro. O primeiro systema denomina-se *administração por conta do Estado* (régie), e o segundo — *arrendamento*.

A maioria dos escriptores, tractando este assumpto na

(a) Todos os dias se reformam os serviços publicos, e cada dia o reformador accusa o seu antecessor de não ter sido economico: á vista d'estas confissões não é para estranhar que o contribuinte seja menos zeloso em pagar a collecta. Um documento official, publicado no *Diario do Governo*, n.º 292, de 23 de dezembro de 1869, começa por este modo: «Um dos maiores inconvenientes da organização dos serviços publicos no nosso paiz é o seu numeroso e excessivo pessoal, que, longe de facilitar, complica o expediente dos negocios, e que, sendo onerosissimo para o thesouro, torna tambem difficil a condigna remuneração das funcções publicas.» É pois de necessidade absoluta atacar o mal na sua origem; os remedios que não se dirigem á causa do mal são inefficazes (110).

generalidade, e sem attenção a qualquer redito, rejeita o arrendamento. Foi Montesquieu quem principalmente fez prevalecer o systema de administração. Examinemos a sua doutrina:

«A cobrança administrativa, diz elle, assemelha-se á administração d'um bom pae de familia, que pessoalmente recebe o seu rendimento com ordem e economia: por este systema o governo pode demorar ou apressar a cobrança, conforme o exigirem as necessidades do thesouro e dos particulares; — o Estado poupa e faz seus os meios, com que os rendeiros se tornam opulentos; — poupa ao povo o espectáculo das grandes fortunas improvisadas, que sempre causam escandalo; — a receita passando por poucas mãos entra de prompto no thesouro publico, e de prompto volta ás mãos do contribuinte; — evita muitos regulamentos fiscaes vexatorios, que a importuna avareza dos rendeiros exige. Finalmente, como o monetario é quem realmente impera, o rendeiro torna-se despotico para com o governo, e, sem ser legislador, força-o a publicar leis» (a). A. Smith, reproduzindo a doutrina de Montesquieu, tambem prefere o systema de administração; Sully e Turgot rejeitaram o systema de arrendamento, imputando-lhe graves males para a França; no emtanto Bentham prefere-o.

301. Se admittirmos a primeira afirmativa de Montesquieu, devemos convir em que a questão está resolvida. Infelizmente nem sempre os governos procedem com ordem e economia. É porém certo que os inconvenientes do arrendamento sobrelevam aos da administração, e que por tanto esta é preferivel.

Para nós a razão capital da differença consiste — em que na administração as cousas tendem naturalmente para

(a) Os actuzes monetarios não são rendeiros de impostos, mas são contractadores de fundos: imperam como os publicanos, e por tanto dictam a lei: as formulas mudaram, e a causa ficou.

que a lei se cumpra sem vexação, e se faça justiça ao contribuinte, e no *arrendamento* acontece o contrario. É natural que cada um seja dominado pela indole do officio que exercita (128). O rendeiro e o funcionario fiscal consideram o contribuinte como presa sua: ha porem grande differença entre os dois. O funcionario quando exacto, como não tem receio de perder, só procura usar dos meios convenientes para que o contribuinte não illuda a lei tributaria; o rendeiro pelo contrario, como quer precaver-se contra as eventualidades, não só para não perder, mas tambem para lucrar, usa de todos os meios para illudir o contribuinte, e até para o vexar, a fim de receber mais do que a lei permite.

Quando se seguia o systema de *arrendamento*, o receio de perder e a ambição de lucrar confundiam-se numa só idéa — a exploração do contribuinte. Este para o rendeiro era considerado um inimigo, que era forçoso vencer por todos os modos; e como a victoria consistia em lhe arrancar o seu dinheiro, ou os seus generos, não o abandonava em quanto o não reduzisse á miseria. D'aqui provém os grandes males que os rendeiros causaram por toda a parte ás monarchias, o odio do povo romano contra os publicanos; odio que se transmittiu de geração em geração, e que fez perder ao termo o seu sentido ou significação natural (a).

Na actualidade a natureza do imposto e rendimentos, a civilização, a publicidade, e mais que tudo a preponderancia dos maiores contribuintes, não consentiam tão exaggerados abusos; mas, como o defeito existe na cousa, como o vicio está no officio, sempre se ha de revelar, e de facto se revela (b).

(a) *Publicano*, em sentido usual e figurado, significa *homem abominavel!*... Si autem ecclesiam non audierit: sit tibi sicut ethiœcus, et *publicanus*. — S. Math. cap. XVIII, v. 17.

(b) É o que se observa: a cobrança do imposto geral de consumo — o *real d'agua* — está a cargo da administração, e faz-se sem vexames; pelo contrario a cobrança dos impostos de con-

344. É todavia certo que, sendo as fontes de receita muitas, podem occorrer circumstancias que aconselhem o systema de arrendamento para alguma. O proprio Montesquieu entende que convem arrendar um imposto novo; porque, diz elle, o interesse do rendeiro suggere-lhe meios de prevenir as fraudes, e o que o funcionario não saberia inventar, devendo, depois de descobertos, passar para a *administração*. Say caracteriza este argumento de machiavelico, e na verdade com fundamento. A *administração* pode chamar para o seu serviço os competentes, e até premiar o invento de melhores meios de fiscalisação: a verdade é que o rendeiro só pela practica descobre esses melhores meios, o que do mesmo modo se obtem no systema de *administração*.

Alem dos motivos que podem occorrer para se dar de *arrendamento* qualquer redito, ha um que é generico, e que cumpre ter muito em vista para o attender, quando não resulte vexação e injustiça para o contribuinte. Os serviços a cargo do Estado devem limitar-se tanto, quanto possivel; porque provem d'ahi o aperfeiçoamento d'esta instituição (27), e porque os serviços entregues á iniciativa particular são mais promptos e menos dispen-

sumo dos municipios, e que está a cargo de rendeiros, é feita com vexame: os rendeiros illudem a lei, e são coadjuvados por esta e pelos proprios vereadores (219 e seg.) O grande reformador Mousinho da Silveira, que fôra agente fiscal, estava compenetrado do que deixamos dicto, quando formulou os artigos 68 e 72 do decreto n. 23, de 16 de maio de 1832, incumbindo aos provedores a obrigação de velarem contra os abusos da auctoridade na cobrança do imposto, e de *proteger os cidadãos contra os excessos, abusos, ou vexações, em que o exercicio dos agentes fiscaes pode degenerar*. Os actuaes administradores dos concelhos, nunca se lembraram de dar execução a estas disposições.

Em principios de novembro de 1869 fizemos uma representação e requerimento ácerca dos abusos dos rendeiros dos impostos municipaes, e da incuria dos administradores: em portaria dirigida ao governador civil de Coimbra foi ordenado ao administrador a quem em especial se referia a queixa, que lhe cumpria dar cumprimento ás disposições que ficam referidas.

diosos. Acresce que aquelle que uma vez foi inscripto no orçamento do Estado, julga-se com *direito adquirido* para elle e sua familia serem sempre sustentados pelo thesouro publico; não se admite que o Estado possa dispensar os serviços d'aquelle que uma vez recebeu ordenado; e o funcionario não concebe que para seus filhos possa haver um meio de vida, uma industria, que não dependa do orçamento e thesouro publico. Esta molestia é bastante grave, e tem causado grande damno a Portugal. O remedio consiste em limitar o mais possivel os serviços a cargo do Estado.

**312.** Nos primeiros seculos da monarchia a receita publica era, na maxima parte, em generos, e estava disseminada por todas as povoações. Sendo impossivel estabelecer em cada aldêa agentes fiscaes, prevaleceu o systema de *arrendamento*. Da Ord. Aff., liv. 1, tit. 3, vê-se que os vedores da fazenda e almoxarifes eram encarregados de contractar os arrendamentos das herdades, feros, jugadas etc.; e no liv. 2, tit. 122, repetido na Filipp. liv. 2, tit. 63, encontram-se os privilegios concedidos aos rendeiros. Da Ord. Aff., liv. 2, tit. 50, consta que os direitos das alfandegas eram cobrados por funcionarios do Estado.

O alvará de 9 de maio de 1654 encarregou a cobrança da decima a commissões populares, em que intervinha a auctoridade, e no tit. 4, § 13, expressamente prohibe que seja arrendada, dando a razão: «Em nenhuma parte d'este reino se arrendarão as decimas *por não se accrescentar molestia aos povos.*»

**313.** As duas leis de 22 de dezembro de 1761 organizaram systematicamente toda a administração da fazenda publica, e por tanto providenciaram ácerca d'este objecto. A de jurisdicção classificou os rendimentos publicos em tres grupos, e com esta denominação: 1.º Relação dos contractos que têm recebimento diario, o qual é arrega-

dado pelos thesoureiros, ou recebedores (a): 2.º Relação dos contractos, cujo rendimento cobram por si os contractadores (b): 3.º Relação dos contractos dos fructos da terra, em que as colheitas e vendas d'elles são annuaes (c). No tit. 2, § 9, declara quaes os rendimentos que não podiam ser arrendados, e d'este modo: «Por justos motivos, que me foram presentes, prohibo que em tempo algum sejam contractados, ou arrendados d'aqui em diante os

(a) Comprehende treze, a saber: o contracto dos azeites — do paço da madeira — da casa das carnes — dos portos secco — da fructa — do pescado fresco — do sal — do consulado da alfandega da cidade de Lisboa — do consulado da casa da India — dos vinhos — das sizas do termo — da chancellaria dos contos e cidade — e do consulado da alfandega do Porto.

(b) Comprehende vinte, a saber: O contracto do tabaco — do sabão — das cartas de jogar — da saca e obriga da cidade do Porto — do pescado da mesma cidade — das dizimas da chancellaria da cidade de Lisboa — dos cinco da alfandega do Porto — das sizas das cavalgadas da cidade de Lisboa — da mixilhoeira e albufeira do reino do Algarve — da chancellaria da cidade do Porto — do pelourinho e adelas da cidade de Lisboa — das armações de ferrobilhas do reino do Algarve — da armação do medo dos cascos do reino do Algarve, na cidade de Tavira — de Sancto Antonio de Arnilhos e Montegordo, do reino do Algarve — do rendimento do consulado do Algarve — da alfandega da Ilha de S. Miguel — dos dois por cento da dicta Ilha — da alfandega da Ilha Terceira — da alfandega da Ilha da Madeira — e da Ilha do Faial.

(c) Comprehende vinte e tres, a saber: o contracto do rendimento dos quintos de Magrecija e Paradas de Fonte Arcada — da casa de Baião — da casa de Redondo — da casa de Sarzedas — dos dizimos e meunças da Ilha do Faial — da Ilha do Pico — da Ilha Graciosa — da Ilha da Madeira — da cidade de Angra — da Ilha de S. Jorge — da Ilha da Praia — da Ilha de S. Miguel — do rendimento da casa de Assentar — do reguengo de Algés — do almoxarifado da Malveira — da tulha de Thomar — dos celeiros do almoxarifado de Alcoelha — dos sobejos do almoxarifado de Benavente — dos fructos do celeiro de Albufeira e Junqueira — do rendimento do almoxarifado das jugadas de Salvaterra — do almoxarifado das barrocas da Redinha — e do paul d'Asseca.

Os dizimos e meunças das Ilhas só foram extinctos pela lei de 11 de setembro de 1861.

direitos da casa da India, e das Alfandegas do assucar e Tabaco; com todas as mais Alfandegas d'estes Reinos, e Suas Conquistas; o hum por cento do ouro que vem á Casa da Moeda; os Novos direitos da Chancellaria mór da Côrte; os direitos das Casas dos cinco de Lisboa; as Sizas que se pagam na Casa das Herdades da Cidade de Lisboa; o rendimento da Tabola Real de Setubal; os direitos do sal da mesma villa; as Sizas singelas, que por cabeções me pagam as Comarcas d'este Reino (213); o dobro das mesmas Sizas destinadas ao pagamento das Tropas; e as terças do mesmo Reino destinadas para as fortificações d'elle: Ordenando que todas as sobredictas rendas se arrecadem *pelos Administradores, e Thesoueiros, que Eu fôr servido nomear.* E que estes passem ao thesoueiro geral os seus recebimentos na fórma abaixo declarada.»

No § 26 estabeleceu a regra para todos os rendimentos não comprehendidos na disposição anterior, e d'este modo: «Os recebimentos de todas as outras rendas dos Bens e Direitos, que a minha corôa tem nestes Reinos e seus dominios, serão arrematados (quando Eu por especial ordem Minha não mandar o contrario) pelos mesmos Tribunaes por onde até agora o foram.»

344. O auctor do decreto n.º 22, de 16 de maio de 1832, que estabeleceu o novo systema da administração da fazenda, faz sentir no relatorio a falta que havia de centralisação e de systema, e no conjuncto do decreto procura supprir essa falta com a criação de recebedores geraes das provincias, e recebedores dos concelhos; mas nada determinou em quanto aos rendimentos, que podiam ser arrendados. Não podia proceder d'outro modo, visto que, tendo extincto os impostos em generos (217), ficavam os rendimentos, que eram arrendados, reduzidos a muito poucos, e d'estes só as circumstancias podiam determinar o modo de recepção.

Em 1836, como se vê do orçamento geral do Estado, os

rendimentos foram classificados em quatro grupos: 1.º Proprios (a): 2.º Impostos directos (b): 3.º Impostos indirectos (c): 4.º Diversos rendimentos (d): sómente continuaram a ser arrendados — o subsidio litterario, — o tabaco e o sabão, — o real d'agua e dizimos das ilhas: a cobrança de todos os mais, exceptuando algum estabelecimento, ficou a cargo da *administração*. Na actualidade nenhum rendimento é arrendado. Toda a cobrança está a cargo de funcionarios: uns pertencem ao quadro dos serviços publicos, outros não. Estes são os recebedores de comarca, encarregados da cobrança dos impostos directos e do imposto de consumo.

Conviria pôr a lanços este serviço dando a cobrança por arrematação? Parece-nos que não convem, já porque está sendo feito com a devida regularidade, e o governo pode regular os vencimentos dos recebedores de modo que não deixe de haver economia, e já porque era muito facil servir-se o rendeiro dos dinheiros publicos, e que abusasse da ignorancia do contribuinte (e).

(a) Compreendendo sete fontes de receita: Rendas — foros — laudemios — imprensa nacional e fabrica de cartas — administração das minas — e minas de carvão de pedra.

(b) Compreende outras sete fontes: Decima e impostos annexos — dizimos das ilhas adjacentes — chancellaria — sizas — subsidio litterario — terças dos concelhos — e barcos de pesca.

(c) Compreende cinco: Direitos das alfandegas — alfandega das sete casas — terreiro publico — real d'agua — e imposto sobre o consumo do vinho no Porto.

(d) Compreende nove: Contractos do tabaco e do sabão — papel sellado — multas judiciaes — correio geral — bulla da cruzada — sello — casa da moeda — e direitos senhoriaes das moedas de ouro e prata.

(e) Montesquieu, liv. 13, cap. 1; A. Smith. *Richesse des Nat.* liv. 5, cap. 2; Say, *Cours*, p. 8.<sup>a</sup>, cap. 12; Jacob, *Science des Fin.*, § 1256 e seg.; Garnier, *Fin.*, cap. 12; Sr. Forjaz, § 312 e seg.

## XXXV

**Doutrina seguida no congresso  
de Lausane ácerca do imposto (a)**

**315.** O direito de reunião tem sido nos tempos modernos meio poderoso para resolver os difficeis problemas que esta epocha de renovação tem encontrado no seu caminho. Os congressos modernos, procurando a verdade para bem de todos, vieram substituir os congressos diplomaticos, que procuravam especialmente a conveniencia de certas familias reinantes.

Os novos Estados julgaram completar a sua consolidação levantando exercitos; e rodeando os thronos da moderna aristocracia da espada. Para sustentar o poder e evitar as alternativas da guerra, os imperantes valeram-se da diplomacia e formaram congressos. O tractado de 1815, denominado da *Santa-Alliança*, effeito e causa de congressos, tendo por fim occulto sustentar o absolutismo, tomou por fundamento a fraternidade e o amor evangelico, como dimanações do *direito divino*. Invocando um credo essencialmente popular, os cezares illudiram-se, pois reconheceram principios de que a logica inflexivel devia tirar consequencias completamente oppostas áquellas que tiveram em vista. O tractado de 1815 foi na verdade um progresso por isso que proclamou, em nome da fraternidade, a alliança dos povos, e deixou prever e induzir o systema federativo da Eúropa—ideal da nova geração.

A Grã-Bretanha, contestando em 1821 e 1822 a inter-

(a) A noticia da discussão do congresso de Lausane foi comprehendida no n.º 24 do Programma; como porem nessa discussão se tractassem outras questões alem da do imposto unico, achamos mais proprio collocal-a depois de tractadas todas as questões theoricas.

venção como principio, ou regra de direito das gentes, preparou a queda da Sancta-Alliança, e dos congressos de *direito divino*. A livre discussão substituiu o direito divino pelo direito humano, evangelisado no *Contracto Social* e pela revolução franceza (83), e os congressos dos cezares pelos congressos livres: á intriga, que, em voz baixa, procurava a conveniencia dos imperantes, succede a livre discussão, em voz alta, que procura a verdade para bem de todos. Corporações scientificas, particulares e a propria auctoridade soccorrem-se ao *direito de reunião*, promovem e formam congressos; não para impor o poder e cumprir a liberdade, mas sim para discutir as idéas, as theorias, as instituições e os melhoramentos moraes e materiaes sob o ponto de vista do progresso social e para fins humanitarios (a).

Um d'estes congressos, e que mereceu a attenção da Europa illustrada, foi — o de Lausane em 1860.

(a) Alem de outros congressos, que ultimamente se têm formado, são notaveis: 1.º o convocado em Paris em 1867, para promover a abolição da escravatura: tomaram parte nelle principalmente as commissões abolicionistas da Inglaterra, França, Hespanha e Estados Unidos da America: 2.º o da Liga Internacional da Paz e da Liberdade. Este, reunido pela terceira vez em 11 de setembro de 1869, em Lausane, submetteu á discussão os seguintes pontos:

- 1.º Determinar as bases de uma organização federal da Europa.
- 2.º Que soluções devem ter, segundo os principios da Liga, as diversas questões do Oriente.
- 3.º Quaes são os meios de fazer desaparecer todo o antagonismo economico ou social entre os cidadãos.

Já em maio do mesmo anno havia formado uma conferencia em Berlin para discutir os melhores meios de valer aos feridos no tempo de guerra. As suas deliberações sobre este objecto já estão em practica. É o christianismo triumphando livre e fóra do claustro.

Assim como os congressos materiaes, isto é, as exposições, estão sendo recebidas com applauso e produzindo maravilhosos effeitos, assim tambem os congressos moraes, as exposições das idéas, hão de produzir os mesmos resultados. A idéa renasce de si mesma e reproduz-se infinitamente.

**316.** A desordem e falta de systema, que notámos nos impostos (208 e seg.) é, infelizmente, geral e não limitada a este ou áquelle paiz. O Conselho de Estado do Cantão de Vaud, tomando em consideração as preoccupações da opinião publica, propoz-se melhorar o seu regimen financeiro. Para caminhar com segurança abriu um concurso de *memorias* ácerca do imposto, considerado sob o ponto de vista theorico e practico: este concurso foi encerrado em 15 de outubro do referido anno. Por esta mesma occasião o distincto professor de economia politica na cidade de Lausane, o sr. Pascal Duprat, auxiliado por homens notaveis na sciencia e na magistratura; d'aquelle e d'outros Cantões, convocou para Lausane um congresso internacional. Homens distinctos na sciencia e nos cargos da republica, annuindo ao convite, alli se reuniram: individuos de diversos paizes, de differentes crenças e linguas, sem intervenção da auctoridade, e sem character official, deram-se as mãos nos dias 25 a 28 de julho para discutirem os difficeis problemas do imposto.

Foi na sala do grande conselho que se travou esta lucta da intelligencia. É para regosijar ver os homens de sciencia, os livres pensadores, a livre discussão, abrigados no Areopago! Facto proprio de uma democracia.

**317.** O programma apresentado para ser discutido no congresso foi o seguinte:

«Theoria do imposto, ou das regras, que devem servir de base a todo o regimen fiscal, que pretenda harmonizar-se com a sciencia e com a justiça, fundamento necessario de todas as instituições sociaes.

«Exame critico das diversas formas de imposto, que figuram actualmente na maior parte dos orçamentos da Europa.

«Influencia d'estes impostos sobre a riqueza, moralidade e bem-estar dos povos.

«Apreciação das reformas fiscaes, que se têm feito nestes ultimos tempos, e das suas consequencias. Do

logar que tem occupado o imposto sobre o capital, é o imposto sobre o rendimento nessas reformas.

«Poder-se-hão reduzir a um unico os diversos impostos, que os Estados modernos receberam da *fiscalidade* dos ultimos seculos?

«Deverá ser proporcional, ou progressivo?

«Que reformas parciaes podem ser estabelecidas immediatamente no imposto, esperando por uma reforma mais completa e radical?»

A primeira questão não chegou a ser votada: a segunda e a terceira foram discutidas na generalidade e junctamente com as restantes. José Garnier apresentou sobre a generalidade uma definição de imposto; a assemblea, porem, não querendo comprometter a discussão, e sujeitar os votos a uma formula previamente approvada, negou-lhe o seu apoio. A discussão do congresso, reunido em assemblea geral, versou principalmente sobre as questões do imposto *unico* e *multiplo*; do imposto *sobre o capital* e *sobre o rendimento*; do imposto *proporcional* e *progressivo*, e ácerca das reformas que se deviam fazer nos impostos existentes.

**348.** O Congresso emittiu os seguintes votos sobre o imposto em geral:

I «Podem reduzir-se a um pequeno numero de impostos e de futuro a *um imposto unico* os diversos impostos, que os nossos Estados modernos receberam da *fiscalidade* dos antigos Estados (221).

II «Esta transformação tornar-se-ha cada vez mais facil com o progresso das liberdades publicas, da independencia das nações e da civilisação em geral (233).

III «O imposto para ser justo deve comprehender todos os elementos da riqueza, e affectar tanto o capital como o rendimento... e as acquisições a titulo gratuito.

IV «Para realisar utilmente este systema convem esclarecer previamente a opinião publica pela diffusão dos principios da economia social.

V «O imposto deve ser proporcional.»

Alguns dos assistentes sustentaram acaloradamente opiniões em contrario, propugnando pelo imposto unico, pelo imposto sobre o capital, e pelo imposto sobre o rendimento.

Relativamente aos impostos existentes, o Congresso consignou os votos seguintes:

«Os impostos indirectos locais (*octrois*) devem ser repellidos absolutamente.

«Os impostos de consumo devem ser rejeitados, em principio, para todos os objectos de primeira necessidade.

«O Congresso repelle de uma maneira absoluta toda a idéa de prohibição *aduaneira* (212).

«Os monopolios, que têm por objecto a fabricação ou venda dos diversos artigos de consumo, devem ser extinctos.

«O mesmo em quanto ás decimas de guerra, que não são mais do que novos impostos disfarçados.

«O mesmo em quanto aos direitos de mutação.

«O imposto sobre o activo liquido das successões deve conservar-se com uma taxa graduada, sendo menor nas directas. Este imposto deve fazer objecto de tractados internacionaes.»

O imposto progressivo foi apresentado por J. Garnier; mas a sua proposta não obteve maioria.

**319.** O programma offerecido á discussão é difficillimo, já pela doutrina, já, e principalmente, por ser muito complexo. Qualquer das proposições contidas nelle, considerada pelo lado philosophico e practico, era sufficiente para uma *memoria* e para uma discussão de muitos dias, e por isso não é para admirar que não se conferissem os premios offerecidos, e que a discussão não fosse bastante especialisada. As *memorias* que obtiveram gratificações foram: a de Proudhon, 1:000 fr.; a de Lassaut, advogado em Paris, 800 fr.; a da Sr.<sup>a</sup> Clemence Royer, 400 fr.; a

de Léon Walras, 300 fr.; e a de Romiol, de la Dordogne, 200 fr. (149).

O Cantão de Vaud pretendia fazer uma reforma tributaria, e como esta depende essencialmente das circumstancias, teria aproveitado mais se limitasse o concurso a pontos determinados da sua legislação — do seu regimen tributario. Uma reforma d'esta ordem só poderá ser efficaz por applicavel e util, quando tomarem parte nella individuos, que a par de conhecimentos theoricos tenham bastante conhecimento da legislação, da historia e costumes do povo de que se tracta. Neste objecto ha tanto a receiar da theoria sem practica, como da practica sem theoria. No emtanto as discussões são sempre uteis: o procedimento do Cantão de Vaud é digno de louvor. Um governo, que offerece premios a quem melhor o esclareça nas reformas que intenta, mostra-se digno da sua elevada missão. Proudhon, impugnando acremente a opinião d'este Congresso ácerca do imposto unico, opinião que chama deploravel, louva o procedimento do Cantão em abrir o concurso, e, em testemunho de homenagem e de consideração, dedicou-lhe a sua obra — *Théorie de l'impôt* — que foi a memoria apresentada por elle no concurso (a).

(a) *Théorie de l'impôt*, cap. 2, § 2, cap. 5, § 3; Garnier, notas 5 e 6.

FIM DA PRIMEIRA PARTE.

## ERRATAS

<i>Pag.</i>	<i>Lin.</i>	<i>Erratas</i>	<i>Emendas</i>
17	13	as economias	as desordens economicas
20	25	e ser objecto	e a ser objecto
37	14	o que faz	o que se faz
73	10	foram	forem
93	25	e nos art.	e no art.
160	30	gronos	granos
180	23	17	26
250	23	1866	1867
254	33	1872	1873
257	6	20 0/0	2 0/0

---

# INDICE

## DOS CAPITULOS

### PRINCIPIOS GERAES

	Pag.
CAPITULO I — Theoria e legislação . . . . .	1
CAPITULO II — Definição da sciencia das finanças . . . . .	4
CAPITULO III — Justificação da sciencia das finanças . . . . .	8
CAPITULO IV — Dependerá a sciencia das finanças de se determinar o verdadeiro fim do Estado? . . . . .	10
CAPITULO V — Relação das finanças com a economia politica e com o direito publico. . . . .	15
CAPITULO VI — Epocha em que a sciencia das finanças começou a formar um corpo de doutrina, e a ser objecto de estudos especiaes. . . . .	20
CAPITULO VII — Demonstração philosophica e historica da importancia das questões financeiras em relação á politica, ao desenvolvimento das instituições sociaes, e á tranquillidade dos Estados . . . . .	24
CAPITULO VIII — Influencia das finanças na actualidade e especialmente em Portugal . . . . .	28
CAPITULO IX — A que parte da administração pertence a legislação financeira. Sua definição . . . . .	34
CAPITULO X — Leis que resumem a legislação financial. Orçamentos e leis especiaes de finanças . . . . .	36
CAPITULO XI — Necessidade do estudo da theoria e da legislação financeira. . . . .	40
CAPITULO XII — Admissão legal dos estudos de finanças .	41

## PARTE ESPECIAL

**Theoria e leis fundamentaes**

	Pag.
CAPITULO I — Objecto da theoria e da legislação de finan- ças . . . . .	49
CAPITULO II — Os recursos são: ordinarios — contribuições e rendimentos; — extraordinarios — empréstimos e venda de bens nacionaes. Carta, art. 145, § 14 e art. 15, §§ 11 e 13. . . . .	52
CAPITULO III — Os serviços de finanças comprehendem a fixação das despesas, a auctorisação de meios, a sua escolha, repartição, arrecadação, administra- ção de bens nacionaes, os contractos de empre- stimos, a distribuição de fundos, pagamentos e prestação de contas . . . . .	55

**Serviços**

CAPITULO IV — Divisão dos poderes publicos. De que poder fazem parte os serviços de finanças. . . . .	57
CAPITULO V — A especialidade e multiplicidade dos servi- ços de finanças reclamam um organismo priva- tivo . . . . .	60
CAPITULO VI — Necessidade da relação dos serviços de finanças com outros serviços publicos. . . . .	62
CAPITULO VII — Natureza dos officios de fazenda . . . . .	64
CAPITULO VIII — Modo de prover os serviços de fazenda . . . . .	67
CAPITULO IX — Quadros especiaes. . . . .	77
CAPITULO X — Fixação do custo das despesas. Carta, art. 145, §§ 1 e 21. e art. 15, § 8 . . . . .	78
CAPITULO XI — Necessidade de attender ás forças tributa- rias e de não auctorisar despesa sem crear receita. — Leis de 16 de novembro de 1841 e de 16 de maio de 1866 . . . . .	82

**Auctorisação de meios**

CAPITULO XII — A fixação das despesas importa auctoris- ação de meios. Carta, art. 138; Acto add. art. 12 e 13. . . . .	90
---	----

## Escolha entre os meios ordinarios

	Pag.
CAPITULO XIII — Qual d'estes meios é preferivel? Carta, art. 145, § 14 e 15, § 13 .....	96

## Contribuição

CAPITULO XIV — Definição.....	98
CAPITULO XV — Razão justificativa — despesas .....	108
CAPITULO XVI — Materia collectavel .....	108
CAPITULO XVII — Facto indicativo do rendimento .....	132
CAPITULO XVIII — Incidencia do imposto .....	137
CAPITULO XIX — Condições ou caracteres do bom imposto.	143
CAPITULO XX — Classificação dos impostos.....	149
CAPITULO XXI — Exame comparativo entre as contribuições directas e indirectas .....	154
CAPITULO XXII — Tendencia geral para as contribuições directas .....	159
CAPITULO XXIII — As contribuições directas sustentadas pela razão fiscal.....	181
CAPITULO XXIV — Diversidade ou pluralidade do imposto.	183
CAPITULO XXV — Imposto unico .....	189
CAPITULO XXVI — A contribuição directa deverá ser de repartição, ou de quotidade? Alv. de 9 de maio de 1654; Carta, art. 15, § 8; Dec. de 31 de dezembro de 1852. ....	192
CAPITULO XXVII — A contribuição deverá ser proporcional ou progressiva, sem obstar á reproducção — Carta, art. 145, § 14; Alvará de 9 de maio de 1654, tit. 2, § 16.....	208
CAPITULO XXVIII — Generalidade do imposto: — Carta, art. 145, § 14; Alvará de 9 de maio de 1654; Decreto de 31 de dezembro de 1852; Lei de 30 de julho de 1860 (de cont. ind.); Ord. Aff. liv. 2, tit. 58, § 1 .....	229
CAPITULO XXIX — Quota principal — quota adicional como contribuição especial e como contribuição accessoria: — Leis de 9 de janeiro e 31 de outubro de 1837, e 26 de junho de 1867, art. 37 n. 1 e 127, § 2 .....	250
CAPITULO XXX — Em que especie deve ser paga a contribuição .....	263

	Pag.
CAPITULO XXXI — Onde deve ser paga a contribuição. . . . .	270
CAPITULO XXXII — Em que prazos, ou quando deve ser paga a contribuição . . . . .	272
CAPITULO XXXIII — Penas contra os remissos — Relatório de 25 de maio de 1868, Proposta de lei n. 5. . . . .	275
CAPITULO XXXIV — Modos de recepção, arrendamento e cobrança, pelo Estado (régie) . . . . .	283
CAPITULO XXXV — Doutrina seguida no congresso de Lausane ácerca do imposto . . . . .	291

---

# INDICE ALPHABETICO DAS MATERIAS

## SEGUNDO OS NUMEROS DA OBRA

---

### A

- Accrescentamentos** feitos á decima, 282 e seg.
- Adam Smith** — sua theoria do imposto, 164, 165, 251; rejeição, 166; suas maximas, 192 e 195.
- Adições**, ou quotas, que fazem parte da contribuição predial, 284 e 285.
- Administração publica** — partes da — 108; suas características, 114; factos inherentes a ella, 121; quando foi a da fazenda regulada systematicamente, 313 e 314.
- Admissão** dos estudos de finanças, 80 e seg.
- Agricultura** — sua importancia, 163.
- Alcavala** — sua origem, 208 e 209; que circumstancias faz prosperar, 213.
- Alfandegas** — isenções dos direitos das — 271; não eram arrendadas, 312 e 313.
- Arrendamento** — cobrança do imposto por — 309; motivo da differença nos effeitos do — e administração, 310; auctores que o seguem e que o rejeitam, 311; que receitas comprehendia em 1761, 313; em 1836, 314.
- Auctorisação** de meios, 143 e seg.
- Almocrevaria** (imposto) — o que era, 275; deixou de ser imposto, 275 e nota b.

### B

- Bens do Estado** — sua origem, 101 e seg., 261 e seg.; do uso geral, *ibid.* e 147, nota.

## C

- Cadastrro** — não é meio infallivel para obter a *perequação* do imposto, 182, 237, nota.
- Carlos Ribeiro (sr.)** — seu relatorio e proposta, nota a pagina 210.
- Causas** que obstem a que a lei tributaria se cumpra, 238, nota; meios que devem ser applicados, 308; que obstem ao augmento do imposto, 245; que concorreram para complicar o systema tributario, 286; que concorrem para não se effectuar de prompto a cobrança, 307.
- Cavalleiro** — era privilegiado, e porque, 265, 266 e seg.
- Centralisação** — em finanças, 71.
- Classificação** — dos impostos, 196 e seg.; bases da — 200; regra practica a deduzir da — *ibid.*; diversas classificações, 201; — das fontes da receita do nosso thesouro em 1761, 313; em 1836, 314.
- Clero** — tomou parte na conquista, 261; — era isento da jugada, 262, 265; da portagem, 271; da decima dos bens das primordiaes fundações, 276, 277; dos outros bens como se regulava o lançamento, 276; — como foi considerado pelo ministro de D. José relativamente a este objecto, 277; — como estabeleceu o imposto, 293 e seg. e notas.
- Codigo** — administrativo de 1836 e de 1842 relativamente ao imposto municipal, 218, 219; o art. 142 d'este ultimo, 220; sua execução, 222; — o de Napoleão, sua auctoridade, 233.
- Cinco por cento adicional** — quando foi creado, 283.
- Coimbra** — gozou de privilegios, 209 e nota; ao seu concelho quanto foi lançado de contribuição predial em 1869, 284 nota.
- Concurso** — para os logares de fazenda, 122 e seg.
- Condições** — do bom imposto, 192 e seg., 279, 289.
- Confusão da lei tributaria** — seus resultados, 286 e 287.
- Congressos** — sua origem ou causa, 315; o de Lausane e os mais notaveis, *ibid.* e nota; programma e discussão do de Lausane, 316 e 317.
- Contabilidade publica** — sua divisão, 105.
- Contracto social**, 19, 83, 96.
- Contribuição** — indirecta sustentada pela razão fiscal, 224 e seg.; predial, sua reforma, causas e effectos, 245 e seg.; deverá ser de quotidade ou de repartição? 234 e seg.; — predial, actualmente de quantas addições se compõe, 284; em que especie deve ser paga? 289 e seg.; — onde deve ser paga, 297 e seg.; em que prazos deve ser paga, 299 e seg.; em generos não é proporcional, 289; seus effectos, 296.

- Contribuição de renda de casas** — e sumptuaria 287 e nota.  
**Conventos** — quantos havia em Portugal, 274.  
**Côrtes** — intervêm para se estabelecer o imposto, 131 e seg., 210; é uso antigo esta intervenção, 145; como procederam as de Coimbra, *ibid.*  
**Cortez** (sr. Mendonça Cortez) — sua definição de finanças, 10 nota.  
**Corôa** — era emblema da soberania, 265, nota.  
**Credito publico** — seu fundamento, 63; a falta d'elle de que provém, 137.

## D

- Decima** (militar) — sua origem, 276; até quando foi simples, e quantos accrescentamentos teve, 282 e seg.  
**Deficit** — não se admite nos orçamentos, 143; causas do — segundo Proudhon, 152; obsta ás boas reformas, 225.  
**Definição da sciencia financeira**, 10, 13, 15, 16 e 17; — do imposto, 150, 151, 156  
**Delapidação dos dinheiros publicos**, 69 e 70.  
**D. João I** — providenciou para limitar os privilegios, 266; como estabeleceu a generalidade das sizas, 272.  
**D. Manoel** — isenta o clero, 271 e 273.  
**Despesas publicas** — fixação das — 131 e seg.; como se classificam, 134; quando devem ser discutidas, 135; regras a seguir, 136 e seg.; — particulares consideradas para base do imposto, 170.  
**Dez por cento adicional** quando foi creado, 283.  
**Divida** — importancia da — dos impostos directos em 1868, 306.  
**Divisão dos poderes publicos**, 106 e 107.  
**Direito** — sua área, 31; — publico, seu objecto, 41; — financeiro, 71; — ecclesiastico, sua influencia em Portugal, 82; — romano, como regulava o imposto, 145, 226, 227.  
**Direitos reaes**, 210, 227.  
**Diversidade ou pluralidade do imposto**, 226 e seg.; causas da — 228, 229; obsta á liberdade, *ibid.*; seus effeitos, 230.  
**Divida fluctuante** — o que é, e o que a motiva, 141.  
**Duque de Gaeta** — sua maxima em quanto aos impostos, 207 e 225.

## E

**Economia politica** — seu objecto, 31; suas phases, 34 e seg.; fundamento da sua relação com as finanças, 38, 40; com o direito publico, 41.

**Economistas** — financeiros, 34.

**Edade media** — revoltas, 57; modo de prover aos encargos publicos na — 147, 261; os povos pagavam de mais, e por que motivo, 152; recusa dos grandes para não contribuírem directamente, 208; como na — se apreciava o imposto, 227, 293 e 294.

**Efeitos** — da exaggeração das medidas fiscaes, 304.

**Egreja** — como estabeleceu o imposto, 293.

**E. Girardin** — sua theoria de imposto, 166 e seg.; rejeição d'esta theoria, 168 e seg.; sua opinião relativa ao systema tributario da França, 229.

**Empregos publicos** — deixaram de ser propriedade, 118; devem limitar-se ou reduzir-se, 110 e 311.

**Empréstimos publicos** — quando são nocivos, 138 e seg.

**Estado** — fim do — 22, 26 e seg., 101; necessidade do — 106, 249, 260; garante os meios e o uso d'estes, 253, 255, 256; sua acção deve limitar-se, 311.

**Exame comparativo** entre os impostos directos e indirectos, 202 e seg.

## F

**Facto indicativo** do rendimento, 181 e seg.

**Facto comprovativo** da confusão das leis e serviços tributarios, 287.

**Faculdade de Direito** — organização dos seus estudos, 80 e seg.

**Finanças** — como sciencia quantas partes comprehende, e sua definição, 1, 3, 10 e 11; sentido da palavra — 12 e 13; sua admissão, 13; nega-se que as — formem uma sciencia, 39; apreciação de Jacob, 40; relação das — com a economia politica, 38 e seg.; influencia das — na actualidade, 63 e seg.; exaggeração do seu objecto, 66 e 68; confusão das — com o direito publico, 68; admissão dos estudos das — 80 e seg.; necessidade d'este estudo, 93 e 94; seu objecto, 96 e seg.; seu fundamento, 132; as boas — de que dependem, 132; designando a fazenda publica, o que tem concorrido para a ruina das nossas — 137.

- Financeiros** — os nossos, que medida geral propozeram para obstar ao *deficit*, 138 e seg.
- Fixação das despesas** — que operações comprehende, 133.
- Fontes Pereira de Mello (sr.)** — sua proposta para obstar ao *deficit*, 140; apreciações relativas, 141; bases da sua reforma na contribuição predial, 242 e 243; que fim se propoz, 244; não o obteve, 243.
- Fontes de receita publica** — qual a preferível? 99 e seg., 148; — ou forças tributarias, 135; do nosso thesouro em 1761, 313; em 1836, 314.
- Foral** — os — de D. Manoel, 210; eram leis locais, 261; definição, *ibid.* e nota; o de Arouce, 262 e 263; admittiam impostos directos, 264; e indirectos, 271 e seg.
- Forjaz (sr. Adrião)** — sua doutrina relativa ao imposto, 150, 151 e 175.
- Fundo disponível**, 101 e 145.
- Funcionarios** — que tomam parte nos serviços de finanças, 78; não devem intervir na politica, 113; sua demasiada importancia, 129; como eram subsidiados nos primeiros seculos, 147, 264; seu modo de pensar em quanto ao que julgam direitos adquiridos, 311.

## G

- Generalidade do imposto** — como principio, 260 e seg.; considerada historicamente em relação á terra, 264; ao homem, 265; a — promoveu o systema de repartição, 241; quando foi estabelecida a generalidade, 276, 278.
- Grande propriedade** — sua influencia, 253, 255 e 256.

## H

- Herculano** — (sr. Alexandre) — sua Historia na parte relativa ao imposto, 209 e 261.
- Hoffman** — sua classificação de impostos, 199.
- Homem** — fundamento da sua dignidade, 39; principal motivo das suas acções, 52 e 107; nestas influencia o officio que exercita, 128 e 310; sua acção sobre a materia, 162 e 164; o meio mais efficaz de que a natureza o dotou, 256.
- Hypotheca** — a favor da fazenda, 307.

## I

**Jacob** (financeiro) — como define a sciencia financeira, 16; sua doutrina rejeitando a dos physiocratas, 162.

**Imposto** — definição do — 99, 100, 149 e seg.; directo e indirecto, 197; em generos e serviços, 147, nota; se o — é uma troca, 152 e seg.; razão justificativa do — 157; quando deve ser pago, 195 maxima 3.ª, 289 e seg.; fim do — 99 e 136; votação do — 144; quando a votação não era exigida, e porque, 145; considerado o — em relação á justiça, 203; á moral, 204; á politica, 205; á economia, 206; ás finanças, 207; o — unico em que consiste, e differentes theorias, 231; multiplo, 161, 163 e 226; incidencia do — 186 e seg.; — directo qual é, 200 e 203; — justo qual é, 203, 235, nota, 246, 259; — indirecto, sua adopção em Portugal, 209 e seg.; suas especies, *ibid*, nota; seu incremento, 210 e seg.; — geral de consumo, reforma de 1867, 223; — progressivo, 248; rejeição do progressivo, 252 e 254; formula para estabelecer o progressivo, *ibid*; como deve ser tractada a questão do — progressivo, 255; practica ou uso do progressivo, 257 e 258; escriptores que seguem o progressivo, 258; theoria de Rousseau, 259; — deverá ser de repartição ou de quotidade, 234 e seg.; justiça distributiva do — 235 e 237; meio mais apropriado para obter esta justiça, 237; — em dinheiro era usado no foral, 269; como se tornou geral, 294 e 295; — unico será admissivel, 232; — de sello de conhecimentos, 283 e nota; em que especies deve ser pago o — 289; onde deve ser pago, 297; em que prazos deve ser pago, 299; — proveniente de conquista, 290; o — theocratico, 291; o — entre os romanos, 292; — em generos, seus defeitos, 296; extincção do — em generos entre nós, 295.

**Imposto municipal**, 207, 217 e seg.; intelligencia do art. 142 da Cod. Admin. 221; nova reforma do — 223.

**Impostos extraordinarios** — foram extinctos, 275; para supprir o de transportes, como se providenciou, 275.

**Incidencia do imposto**, 186 e seg.; fim da questão da — 188; modo de resolver esta questão, 190.

**Income-tax** — sua origem e phases, 215.

**Instituições** — como se regulam, 254.

**Interesse individual**, 169.

**Inviolabilidade da casa do cidadão** era admittida nos foraes, 263.

- José da Silva Carvalho** — suas idéas ácerca do augmento da receita publica e de supprir o *deficit*, 244, nota, 245, nota.  
**Jugada** — o que era, 264, nota, e 268.

## L

- Laissez faire, laissez passer** — maxima dos physiocratas — sua influencia, 214.  
**Legislação** — definição, 7; — financeira, 71; necessidade do seu estudo, 93.  
**Leis** — especiaes de finanças, 72, 76 e seg.; o que é lei, 106; lei natural, como se realisa na practica, 131.  
**Leis** — que actualmente regulam a contribuição de repartição, 284.  
**Liga** — a de Inglaterra ácerca da questão dos cereaes, 214.  
**Liberdade** — seu uso e de que depende, 253.  
**Luiz XVI** — o que influuiu para a sua condemnação, 62.

## M

- Marquez de Pombal** — theoria politica que seguiu, 81, 82; como regulou a nomeação dos funcionarios, 117; como entendiá as cousas-da igreja, 277; suas medidas em quanto á cobrança dos rendimentos publicos, 313.  
**Materia collectavel** — o que seja, 158; — segundo Vauban, 159; Quesnay, 161 e seg.; A. Smith, 164; Girardin, 166 e seg.; Revans, 170; Tellier, 171 e seg.; qual a parte da fortuna que deve servir de — 174 e seg., 178; — pela nossa legislação, 178, 180; — na actualidade, 230; — não deve ser tributada differentes vezes, 280; effeitos do systema opposto, 287 e 288.  
**Matrizes** — o que sejam, 203 — sua reforma, nota final a pagina 208, as nossas tiveram por base os lançamentos — causas dos seus defeitos, 113.  
**Meios** — de sustentação das antigas republicas, 44; dos romanos, 292; na idade media, 45, 293; depois das cruzadas, 46; modernamente, 100, 148, 296; nas theocracias, 291; — de subsistencia, a falta d'elles influe nos costumes, 253, nota; — apropriados para que o contribuinte seja induzido a pagar o imposto, 308.  
**Mill (J. Stuart)** — sua doutrina relativa ao imposto, 173, 176; em quanto á classificação dos impostos, 198; qual o imposto

- que julga mais justo, 203; sua opinião contra os indirectos, 207; e da egualdade de sacrificio, 251.
- Ministro da fazenda** — condições para o ser e sua nomeação, 119.
- Modos geraes de distribuir o imposto directo, 234; de repartição, 235 e seg.**
- Monarchia portugueza** — os seus fundadores como procederam em quanto ao estabelecimento do imposto, 261 e seg.
- Montado (imposto)** — o que é? 275.
- Montesquieu** — sua doutrina a respeito da divisão dos poderes, 107; — do imposto 144, 147, 157, 228, — em quanto á sua cobrança, 309 e 311.
- Mousinho da Silveira** — suas doutrinas, 213, 217; suas reformas, 217, 218, 228; sua opinião ácerca da votação do imposto, 144; da contribuição predial, 244, nota; da multiplicidade do imposto, 288; contra os vexames dos agentes fiscaes, 310, nota.
- Mulctas** — contra os devedores dos impostos, 305 e seg.
- Motivos de differença entre o systema de cobrança do imposto pelos funcionarios e pelos rendeiros, 310 e seg.**

## N

- Nacionalidades** — sua organização, 19.
- Natureza dos logares de fazenda, 114 e seg. — seu provimento 119 e seg. e 126.**
- Noviciado** — para admissão aos logares publicos, é rejeitado, 127.

## O

- Obataculos ou inconvenientes resultantes do nosso systema tributario, 230.**
- Officjos da fazenda** — sua natureza, 114 e seg.; modo de os prover, 119 e seg.; doutrina do decreto n.º 22, 124; legislação em vigor, 126.
- Officjos ou suffragios por alma** — como se regulam, 283, nota.
- Oitavos** — modernamente estabelecidos nas posturas municipaes, 219.
- Orcamento** — o que é? 72; sua importancia, 75; sua discussão, 135 e 136; o nosso como classifica os rendimentos, 281; que receitas comprehendia em 1836, 314.
- Organização systematica da fazenda publica de quando data, 313.**
- Ott (economista)** — sua theoria do imposto progressivo, 254.

## P

- Pactos** — os de união e de constituição dão origem ao Estado, 19 e 20.
- Parieu** (De), economista e financeiro — sua doutrina relativa á incidencia, 186, 188, e seg. á classificação dos impostos, 198, 199; ao fim do Estado, 256, 257; ao imposto progressivo, 257.
- Passos** (Manoel) respeitou o minimo na contribuição industrial, 180.
- Partidos** politicos — breve apreciação relativamente ás reformas do imposto, 245 e nota.
- Pautas** — das alfandegas, sua redução na Inglaterra e efeitos, 215.
- Prazos** — para pagamento do imposto, 299 e seg.; leis relativas a este objecto, 301.
- Penas** pecuniarias — foram e são fonte de receita, 270; contra os remissos em pagar, o imposto, 303 e seg., 308.
- Perequação** do imposto, 235 e nota.
- Philosophia** da industria, 37.
- Poder absoluto** — principios do — 80.
- Poder theocratico** — como estabeleceu o imposto, 291.
- Portagem** — açougagem, passagem, alcavala, alcaidaria, judicatum, relegagem, ochavas, 209 e nota, 271 e seg.
- Posturas** municipaes — a de Faro, 219, nota e 220.
- Prisão** — pena contra os devedores, 304 e 305.
- Privilegiados** — de imposto, 265, 266, 267; como se considerava o não privilegiado, 268.
- Proporcionalidade** — do imposto como se procura supprir, 229.
- Propriedade** de direito — o que é, e seu fim, 100; seu fundamento, 163.
- Proprietarios** — seu egoismo obsta ás reformas, 220, 238.
- Provimento** dos logares de fazenda, 121 e seg.; legislação em vigor, 126.
- Proudhon** — sua theoria e doutrina ácerca do imposto, 149, 152 e seg.
- Publicano** — 310 e nota.

## Q

- Quadros especiaes dos serviços de fazenda**, 130.  
**Quebra** — da companhia emprezaria do caminho de ferro de sueste, seus effectos, 139.  
**Questão da fazenda** — a nossa como se foi adiando, 141 e 142.  
**Questões financeiras** — sua importancia, 51 e seg.; — sociaes, e elementos que preponderam nellas, 224.  
**Quesnay** — sua theoria, 33, 161 e seg.  
**Quota principal e addicional**, 279 e seg.; — complementar da contribuição pessoal, sua origem, 282, nota.  
**Quotidade** — systema de — 234.

## R

- Ração** — o que era, 264.  
**Razão fiscal** — sua preponderancia, 225.  
**Receita publica** — fontes da — em 1761, 313; em 1836, 314.  
**Reformas tributarias** — na Inglaterra e França, 215; na Allemanha, 216 e 224; em Portugal, 217 e seg.; dos concelhos, 223, 285.  
**Relatorio** — de 23 de maio de 1868, em quanto ás penas contra os devedores dos impostos, 306, 307.  
**Rendimento** — suas fontes, 182; — livre, difficuldades para o determinar, 185; progresso a este respeito, *ibid.*; — da propriedade com quantas addições é onerado, 284.  
**Recrutamento** — 97.  
**Republicas antigas**, — como se sustentavam, 44, 96.  
**Revolução** — franceza, seus principios, 83; sua influencia nas finanças, 152, 215; — portugueza de 1820, 85.  
**Rousseau** — sua doutrina relativa ás finanças, 69 nota; conselhos aos Polacos, *ibid.*; apreciação da sua doutrina, 70; sua theoria do imposto progressivo, 259.  
**Revans** — sua theoria das despesas para materia collectavel, 170.  
**Roma** — considerada (imperio) relativamente ao imposto, 226, nota.

## S

- Say** — sua apreciação do imposto, 153; em quanto á fixação das despesas, 132 e 133.
- Sciencia** — em geral, seu objecto e divisão, 2 e 3; juridica, 5 e 6; financeira, definição, 10, 16 e 17; seu objecto, 15, 54, 96 e seg.; sua justificação, 19, 21 e 29; se dependerá de se determinar o fim do Estado, 22 e seg.; sua relação com outras sciencias, 31 e seg.; quando começou a formar um corpo de doutrinas, 43 e seg.; primeiros estudos de finanças, 47; onde e como se formou a — financeira, 48 e seg.
- Sello** — de conhecimentos, 283 e nota.
- Silva Ferrão (sr.)** — sua critica dos modernos impostos municipaes, 219.
- Serviços publicos** — sua divisão, 96, 110; necessidade de relação com os de fazenda, 111 e seg.; de finanças, 105; sua especialidade e organização, 109.
- Sociedade civil** — deve prestar, e de facto presta, soccorros aos necessitados, 99 e 255.
- Sizas** — sua origem, 208, nota, 210; efeitos das — 213, 214; extincção, 217.
- Systema** — bom de finanças de que depende, 132; — prohibitivo, 212; do imposto de repartição, sua causa, 241; — de repartição do imposto em que consiste, 234; razões justificativas d'este systema, 235; refutação, 236 e 237; porque não é efficaz, *ibid.* e 238, 239; opinião media, 240; considerado em relação ás nossas leis, 241; quando foi proposto, 242; precauções do reformador, *ibid.*
- Suffragios por alma** — como se regula o pagamento d'elles, 283, nota.

## T

- Tendencia geral para converter os impostos indirectos**, 208 e seg.; causas da conversão, 214.
- Terras da corôa** — *immunes* e *devassas*, 264; eram a moeda com que os reis remuneravam os serviços prestados ao Estado, 147, nota, 261 e seg.
- Theoria** — deve respeitar-se, 225; — do imposto progressivo, 246 e 247; — objectiva, 249; — da egualdade de sacrificio, 251; — financeira, 253.

**Thesouro** — o nosso como tem sido considerado, 288.

**Thiers (mr.)** — sua doutrina em quanto á incidencia, 191; — da proporcionalidade, 249; refutação, 250.

**Transmissão** — imposto de — é elogiado por Mill, 173; como se regula entre nós o pagamento d'elle, 302.

**Tres por cento adicional** — quando foi adoptado, 282

## U

**Unidade nas instituições** — tendencia para ella, 233.

## V

**Votação** — do imposto, 143 e seg.; opinião de Mousinho da Silveira, 144; historia da — 145 e seg.

## Z

**Zollverein** — liga das alfandegas allemãs, 216.

