

MARTINHO SIMÕES, AMBRÓSIO NETO E JOSÉ FORTES

FINANÇAS

APONTAMENTOS COLIGIDOS DE
HARMONIA COM AS PRELÉÇÕIS
FEITAS PELO EX.^{mo} SR. DR.
MARNOCO E SOUSA AO CURSO
DO 3.^o ANO JURÍDICO DE * *

1913-1914



INTRODUÇÃO

1. Naturêsa do fenómeno financeiro.

Antigas teorias. — Toda a sciência tem por objeto uma certa categoria de phenomenos, sendo portanto o primeiro passo a dar no seu estudo, a determinação da naturêsa dos phenomenos que constituem o seu objeto. E isto explica que iniciemos o estudo da *Sciência das Finanças* pela determinação da naturêsa dos phenomenos financeiros.

Esta questão bastante tem preocupado os escritores. E as teorias que sobre o assunto tem sido formuladas podem catalogar se em dois grupos: *antigas teorias e novas teorias*.

As *antigas teorias* pretendem reduzir os phenomenos financeiros a uma certa categoria de phenomenos economicos. E assim temos a *teoria do consumo*, a *teoria da troca* e a *teoria da produção*.

A *teoria do consumo* foi desenvolvida e formulada por J. B. Say que considerava os phenomenos financeiros como phenomenos de consumo perturbadores da ordem social das riquêsas, por quanto as despêsas públicas representam para a sociedade uma perda de valores de que não tira utilidade alguma. E por isso, aconselha J. B. Say, é preciso reduzir o Estado á acção mínima. E considera como melhor Estado aquêle que menos governa, isto é, aquêle que tiver menos serviços públi-

cos a seu cargo, pois menor sera o número de riquezas a serem consumidas improlütivamente. E, segundo este grande economista, os serviços públicos poderiam ser em grande parte atribuidos aos particulares, tão capazes para os realizar como o proprio Estado

Esta doutrina esta em harmonia com as doutrinas da escola individualista de que J. B. Say foi um preclaro representante e com as idéas da época. De facto a escola individualista defendia a doutrina de que a accção do Estado deve ser reduzida ao mínimo e dominava no tempo de J. B. Say a idéa de reduzir o mais possivel as despêsas públicas

Porém os factos vieram demonstrar que a *teoria do consumo* não é verdadeira. Com effeito tem-se observado atravez dos tempos que os Estados destinam uma verba cada vês mais fabulosa ás despêsas publicas. E não pode admitir-se que os milhões gastos pelos Estados sejam inteiramente perdidos para a sociedade, por quanto a prosperidade dos Estados e o progresso da civilisação tem acompanhado o aumento das despêsas públicas. De modo que considerar como verdadeira a teoria do consumo, mais não seria que negar todo o valor a civilisação e a prosperidade dos povos, seria considerar o progresso social, como a ruína das sociedades.

A *teoria da troca* é devida a Frederico Bastiat. Segundo este economista, os phenomenos financeiros são verdadeiros phenomenos de troca. Os cidadãos recebem em troca dos bens materiais que prestam ao Estado sob a forma de impostos, os beneficios dos serviços públicos a cargo do Estado. E nem deve haver, continua Bastiat, dificuldade em admitir a troca entre os bens materiais cedidos pelos individuos sob a forma de im-

postos e os bens imateriais prestados pelo Estado em forma de serviços públicos, pois também na Economia se dá a troca entre bens materiais e os serviços prestados no exercicio das chamadas profissões liberais, como são as do médico, do advogado, do professor, etc

Esta teoria também não pode esclarecer-nos sobre a natureza do phenomeno financeiro, por varias razões

Em primeiro logar a idéa de troca não se harmonisa bem com o phenomeno financeiro. Depois a idéa de troca supõe a liberdade das partes. Ora tal não se da com o phenomeno financeiro em que dum lado existe o Estado coagindo ao pagamento e do outro o cidadão que não tem meios para se opor a ordem do Estado

Além disso a troca supõe a equivalência dos valores trocados e não pode determinar se, relativamente a cada individuo, o valor de alguns serviços publicos como são os dependentes do ministério de instrucção, etc. E se os phenomenos financeiros fossem um processo de troca como explicar que sendo as classes desvalidas as que menos contribuem para as despêsas publicas, sejam também as que mais beneficios auferem dos serviços públicos? Como justificar as caixas de aposentação, a assistência e a beneficência públicas, etc., estabelecidas em favor das classes desvalidas?

A *teoria da produção* é seguida pelos escritores alemães. E segundo ela as despêsas públicas não representam um consumo de bens de que não resulte produtividade alguma para a sociedade. Esses bens são productivos. O Estado é, segundo esta teoria, uma vasta empresa, onde os bens materiais cedidos pelos cidadãos sob a forma de impostos, são transformados em bens imateriais, como a segurança, a hygiene, e justiça, etc.

Entre os escritores alemães ha porém divergências.

Uns, tendo á frente Wagner, defendem a *teoria da produtividade directa*, outros, seguindo a doutrina de Stein defendem a da *reprodutividade indirecta*

Segundo a primeira destas correntes, os serviços públicos prestados pelo Estado representam o equivalente exato dos bens materiais pagos pelos cidadão em forma de impostos.

Stein porém afirma que os bens cedidos pelos individuos tem um valor menor que os serviços públicos prestados pelo Estado, por quanto o valor dos primeiros vem augmentado com a produtividade das economias realizadas a sombra da protecção dos serviços públicos.

Também não pode admitir-se a *teoria da produção*. Em primeiro lugar, porque não ha produção immaterial como já vimos na Economia, e depois os phenomenos financeiros são alheios á idéa de produção, pois se da apenas o consumo das riquezas públicas para a satisfação das necessidades sociais.

Parece portanto que não pode explicar-se por nenhuma das tres teorias a naturêsa do phenomeno financeiro.

2. Novas teorias. — São tres — a das *finanças de classe*, a da *utilidade relativa* e das *produtividades marginaes*

A primeira destas teorias foi desenvolvida por Lória. Segundo este illustre economista, o Estado é simplesmente um orgão da classe dominante e as finanças são um meio de explorar as classes inferiores, as classes desafortunadas. E como são as classes dominantes que fixam os impostos, pagos unicamente pelas classes inferiores, as despêsas públicas, feitas a custa desses impostos, augmentam prodigiosamente, dia a dia. E assim as des-

pêsas públicas longe de estarem em harmonia com as necessidades reais duma sociedade, são-lhes sempre muito superiores.

A *teoria das finanças de classe* explica-nos a naturêsa do phenomeno financeiro num certo periodo da evolução das sociedades, mas não atravez de todos periodos. Por outro lado, admitindo-se esta teoria, ficaria sem explicação o facto da tendência que actualmente começa a delinir-se para desprender o pagamento do imposto dos privilégios de classe. Na verdade é principio ja hoje mais ou menos assente que cada um deve contribuir para as despêsas do Estado consoante as suas forças, sem distincção de castas.

A *teoria da utilidade relativa* pertence a moderna escola austriaca, tendo sido formulada por Sax, segundo o qual as finanças não são mais que a attribuição de certas riquezas á satisfação das necessidades colectivas. Estas são da mesma naturêsa que as necessidades individuais. As necessidades, quer individuais, quer collectivas, tem segundo a escola austriaca, uma intensidade decrescente, estando no ponto mais elevado da escala as individuais. Por isso o cidadão destina a primeira parte dos bens, para a satisfação das necessidades individuais mais intensas, reservando para ceder ao Estado, unicamente parte do que lhe resta.

Ora quanto mais rico é o individuo, tanto maior é a parte de bens que lhe fica depois de satisfeitas as necessidades individuais mais intensas, e portanto maior deverá ser a parte com que êle deve contribuir para as despêsas públicas. E o Estado deverá sempre ter o cuidado de adotar um sistema tributário tal, que não venha a exigir dos cidadãos, mais do que o que lhe fica depois de satisfeitas as necessidades mais intensas,

a menos que não queira provocar da parte dos indivíduos uma reacção cujas consequências são sempre funestas.

Esta teoria também não satisfaz. Em primeiro lugar supõe a comparação entre necessidades individuais e colectivas.

Ora tal não se pode fazer, por quanto não são bem conhecidas as necessidades colectivas, ignorando a maior parte dos indivíduos a vida do Estado e a sua complexa organização

Supõe por outro lado o imposto voluntario. Ora se isto se deu no passado e em alguns pontos, como em Zurich onde havia uma caixa para os cidadãos lançarem a parte dos seus bens com que desejavam contribuir para as despesas públicas, hoje as coisas passam de outro modo, sendo o imposto coercitivo e não tendo os cidadãos meios de resistir contra as exigências do fisco.

Finalmente supõe esta teoria uma classificação das necessidades segundo a sua intensidade, o que é muito difícil. As necessidades individuais são geralmente mais intensas que as colectivas, mas algumas destas são mais intensas que algumas daquelas.

Das *novas teorias* resta-nos apenas fazer referência a *teoria das produtividades marginaes* de Montemartini, derivando das doutrinas da escola austriaca.

Segundo este escritor as necessidades colectivas podem ser satisfeitas pelas empresas privadas e pelas empresas públicas. Recorre-se às empresas públicas quando a sua *produtividade marginal* é superior à das empresas privadas e vice-versa.

A *produtividade marginal* duma empresa é dada e avaliada pelo aumento de produção do último elemento produtivo que ela realisa.

De modo que segundo esta teoria as finanças traduziriam a superioridade da *produtividade marginal* das empresas públicas relativamente às empresas privadas.

Esta doutrina também não satisfaz, por quanto supõe em primeiro lugar o Estado como um verdadeiro empresário. Ora tal não sucede, pois a actividade do Estado apresenta caracteres que não se encontram na actividade do empresário. Por outro lado, o Estado tem atribuições que só elle pode desempenhar bem, como a segurança, etc.

3. Verdadeira doutrina. Elementos político, jurídico e económico que se coordenam com o fenómeno financeiro. — Expostas estas doutrinas e não satisfazendo nenhuma delas, vejamos agora se podemos estabelecer qual a verdadeira natureza do fenómeno financeiro.

A observação mostra-nos que ha necessidades, como a hygiene, a justiça, a segurança etc., que são satisfeitas pelo Estado. Mas para essa satisfação precisos se tornam os bens materiais. *Os processos pelo meio dos quaes o Estado obtém as riquezas e as emprega na satisfação das necessidades colectivas* constitui a chamada organização financeira do Estado.

De modo que no fenómeno financeiro entram tres elementos — *político, jurídico e económico*.

Então o *elemento político* visto que o fenómeno financeiro supõe o Estado organizado politicamente e administrativamente e com o direito de soberania para poder exigir que cada um dos cidadãos contribua na medida das suas forças para a conservação da sua própria existência.

Entra o *elemento jurídico* porque a organização financeira do Estado tem de assentar numa base de equidade e de justiça, para que haja uma repartição equitativa e conscienciosa dos impostos. É assim que os benefícios dos serviços públicos revertem na sua maior parte em favor das classes pobres e que hoje se mostra uma tendência bastante acentuada para abolir privilégios em matéria de impostos; para pôr de parte o imposto de consumo cujas consequências recaem quase exclusivamente sobre as classes desprotegidas; para o estabelecimento do imposto progressivo; para tributar as sucessões e absorver as mais valias, etc.

Entra finalmente no fenómeno financeiro, o *elemento económico*, visto que se trata da satisfação de necessidades colectivas mediante o emprêgo dos bens materiais, tendo por isso, de atender-se ás leis económicas que regem o assunto. Por outro lado, decompondo o fenómeno financeiro, nós encontramos categorias económicas, como são a troca, o valor, etc.

Ha uma doutrina que pretende desprender completamente o fenómeno financeiro dos *elementos politico e jurídico*, sustentando que as Finanças unicamente se devem preoccupar com a determinação dos caracteres, das causas e das leis dos fenómenos financeiros e pôr de parte os problemas relativos ás sciências politicas. É a doutrina da escola austríaca que orientada pelo principio edonístico nos leva na sciência das finanças ás chamadas *finanças puras* como na sciência económica nos levava á *economia pura*.

Tem de pôr-se de parte esta doutrina que nos leva á maior das abstrações dentro da sciência das finanças. Na verdade os fenómenos financeiros não podem desprender-se dos *elementos jurídico e politico*, pois a

organização politica do Estado e os principios da justiça e equidade, são-lhe iminentes.

Assim a questão se o imposto deve ser proporcional ou progressivo é um processo de ordem jurídica. E o modo de distribuir os encargos tributários é de ordem administrativa e politica.

De modo que em harmonia com os factos parece-nos poder defenir o fenómeno financeiro como sendo *as formas da actividade do Estado, tendo por fim a satisfação das necessidades colectivas mediante os bens materiais*.

4. Necessidades colectivas. — Para fazer uma idéa mais exata dos fenómenos financeiros torna se necessário caracterisar as necessidades colectivas, cuja noção é difficil de dar.

Não se pode dizer que as *necessidades colectivas* sejam *aquelas que são sentidas por todos*, por quanto ha necessidades individuais, como o vestuário a habitação, etc., que são sentidas por todos. Depois é difficilimo haver acordo entre os cidadãos sobre o que constitui as necessidades dos membros da colectividade. Assim os partidários do ensino neutro não consideram como satisfazendo uma necessidade colectiva as despêas que se fazem com o ensino confessional. Por outro lado os partidários do ensino religioso não consideram como satisfazendo uma necessidade colectiva, o ensino neutro. Os polacos não aplaudem as despêas do governo que os domina, para os oprimir. Nem uma sociedade chegou ainda a uma perfeição tal que considere como necessidades suas, as necessidades da colectividade.

Também não pode dizer-se que sejam necessidades colectivas *as que são experimentadas pelos individuos*,

como membros da colectividade. Em primeiro lugar porque a concepção do homem isolado é abstrata. A actividade do homem entrelaça-se com a dos outros homens. Depois se ha necessidades individuais que revestem formas típicas, outras são influenciadas pelo meio e muitas outras ha que são um produto da evolução social. E' por isso até que os selvagens do interior da África sentem menos necessidades que os povos europeus.

Modernamente adotou-se o critério de considerar como necessidades colectivas *as que são satisfeitas pelo entes públicos* e necessidades individuais *as que são satisfeitas pelos indivíduos*,

Foi seguido na Itália por Pantalonì. Mas qual a razão porque se entrega a satisfação das necessidades colectivas aos entes públicos?

Alguns escritores chegaram á conclusão de que isso é devido a que essas necessidades são assim satisfeitas mais edonisticamente.

Mas como se ha de verificar se os entes públicos na satisfação das necessidades realisam o máximo edonístico, o máximo de utilidade e ofélimidade desde que o Estado impõe a satisfação dessas necessidades pelos entes públicos? Depois não haveria necessidades colectivas propriamente ditas, pois elas podiam ser satisfeitas pelos indivíduos ou companhias privadas. Assim é que a segurança nos Estados Unidos é em grande parte garantida por companhias privadas que tem para esse fim contratos com o Estado. E todos sabem que na Inglaterra a instrução é em grande parte também devida á iniciativa privada.

Posto de parte este critério appareceu outro preconizado por Ghino Valenti, segundo o qual as necessida-

des individuais são *aquelas que só são experimentadas pelos indivíduos* e necessidades colectivas *as que são estabelecidas pelo raciocínio em harmonia com o fim a que os entes públicos se propõem*. As necessidades individuais são, segundo este critério concretas e as colectivas abstratas.

Parece-nos porém de mais afirmar que as necessidades colectivas não são experimentadas pelos indivíduos, por quanto todos experimentam a necessidade da instrução, viação, correios, etc.

O critério que nos parece que devemos seguir é o de Graziani. Os consórcios políticos tem uns certos fins a realisar, como a hygiene, a justiça, a instrução, a segurança, etc., e para isso precisam de ter a sua disposição bens materiais como tribunais, fortalésas e escolas.

Ora *os fins dos consórcios políticos considerados sob a dependência dos meios materiais* constituem as necessidades colectivas.

5. Tipos históricos de organização financeira: parasitário, domínial, regalista e tributário. — A coordenação dos fenómenos financeiros na vida do Estado dá origem ás *organizações financeiras* que podem revestir quatro tipos — *parasitário, domínial, regalista e tributário*.

O primeiro tipo é do passado e corresponde aos Estados fundados na conquista e na escravidão. Os rendimentos do Estado eram constituídos pelas riquezas extorquidas aos vencidos, quer sob a forma de impostos, quer sob a de confiscos. Predominou na Grécia e em Roma.

Na Idade Média apparece o *tipo domínial*. A soberania do Estado tinha como base a propriedade, sendo

o soberano o dono de todo o território. O príncipe tinha de prover ás despêsas públicas, tinha de prover ás necessidades dos serviços públicos com o rendimento dos seus domínios privados. Se esse rendimento não bastasse recorria-se a alienação da propriedade ou aos donativos, que não tinham caracter de imposto, pois eram voluntários. Os impostos eram então considerados como um sinal de escravidão e os homens livres não deviam pagá-los. E por isso os donativos nunca tinham caracter coercitivo e eram pedidos só em casos extraordinários.

O *tipo regalista* da organização financeira é proprio do Estado moderno no regimen absoluto que succedeu ao feudalismo, em que o soberano o é de direito divino. Intendia-se que devia governar em harmonia com os interesses gerais, mas segundo regras arbitrarias fixadas por elle. Aparece o *tipo regalista* apoz a Idade Média.

A fonte das receitas do Estado é então constituída pela exploração dos serviços públicos, como a administração da justiça, cunhagem da moeda, tutela dos menores, certos monopólios, etc. Estes serviços são considerados como direitos reais e daí a designação de *regalista* a este tipo de organização financeira.

Nesta época havia ainda a repugnância pelo imposto sem que o Estado realisasse uma contra-prestação proporcionando aos individuos os beneficios dos serviços públicos.

Por último apparece o *tipo tributário* baseado na soberania nacional e no regimen representativo. E' seguido pelos Estados actuaes. Estabelece-se o principio de que todos devem contribuir igualmente para as despêsas públicas. Ha ainda prestações que os indivi-

duos pagam em retribuição de certos serviços que o Estado lhe presta, como são as propinas de matrícula. Mas estas prestações revestem a forma de taxas.

As despêsas públicas são de interesse geral, são alimentadas pelos impostos e servem para a realisação dos serviços públicos dum modo geral. E assim a fonte de receita que predomina é o imposto.

Ultimamente está-se deliniando um quinto tipo de organização financeira — *tipo social* — em que o imposto, além de fornecer receita ao Estado, procura modificar a organização económica existente e tornar mais equitativa e justa a distribuição da riqueza. O imposto tende, pois, a ter uma função politico-social tendo em vista o nivelamento das fortunas. Esta doutrina é seguida pelos socialistas catedráticos tendo á frente Wagner.

6. Objeto da sciência das finanças. —

Depois de caracterisar os fenómeno financeiros estamos habilitados a determinar o *objeto da sciência das finanças*. São tres os critérios apresentados para essa determinação — o do *património público*, o da *actividade económica do Estado* e o das *diversas categorias de fenomenos financeiros*.

O primeiro destes critérios foi seguido por Luigi Cossa e desenvolvido pelos escritores posteriores. Cossa defeniou a sciência das finanças como sendo a *doutrina do património público*. Os escritores que se lhe seguiram definiram a sciência das finanças como sendo a que *e.sina a constituir, administrar e empregar o património público*.

Por este critério não se caracteriza bem o objeto da sciência das finanças que viria a abranger unica-

mente as receitas com o domínio fiscal e o imposto que contituem o património público, pondo de parte as despêsas que são o antecedente lógico e cronológico das receitas; se o Estado não tivesse despêsas não precisava de receitas.

O critério da *actividade económica do Estado* seguido pelos escritores alemães e por Einaudi numas *lições de sciência das finanças* ha pouco publicadas, considera esta sciência como tendo por objeto o *estudo da actividade económica do Estado*. Este critério tem o defeito de considerar o fenómeno financeiro de naturêsa simplesmente económica, quando nêle entram, como já vimos os elementos jurídico e politico. Levaria por outro lado a considerar a sciência das finanças como a sciência da economia pública, o que tem contra si o argumento de que esta expressão «*economia pública*» foi ultimamente tomada por Edgar Milhaud como designado o *conjunto de regras que devem regular a actividade do Estado nas suas explorações industriais*. Ora isto é tudo quanto ha de mais diverso dos fenómenos abrangidos pela sciência das finanças.

O terceiro critério é seguido entre nós e no Brazil e consiste na *enumeração das diversas categorias dos fenómenos financeiros*.

O antigo professor desta cadeira Sr. Dr. Assis Teixeira defenia a sciência das finanças como o *conjunto de princípios e leis respeitantes ás receitas, ás despêsas e ás relações entre as receitas e as despêsas* e o professor em S. Paulo, Pedro Veiga, Filho considera-a como a *sciência que determina pela observação, as leis que regem as receitas, despêsas, orçamento e crédito público*.

Este criterio não satisfaz; determina o objeto da

sciência das finanças pela enumeração dos fenómenos financeiros. E' o mesmo que definir física a sciência que estuda a luz, o calor, a electricidade, etc. Não basta enumerar é preciso saber a naturêsa dos fenómenos que constituem a sciência.

Pondo de parte todos estes critérios e conformando-nos com os principios relativos aos fenómenos financeiros faremos consistir o objeto da sciência das finanças na *exposição metódica e sistemática dos principios e leis que regulam a actividade do Estado, tendo por fim a satisfação das necessidades colectivas mediante os bens materiais*.

7. Denominação da sciência — A palavra *Finanças*, parece vir do latim bárbaro *finatio*, *finantia*, *finantia pecunia* (qualquer prestação pecuniária). Estas palavras parece que derivam de *finis*, termo, praso do pagamento das dívidas. Outros derivam-na de *fine* palavra inglêsa que significa taxa, multa. Ainda outros a derivam da palavra sueca *finna* (engenhoso) e da palavra alemã *fein* (astuto).

Qualquer que fosse a sua origem, o certo é que no século xvii na Alemanha veiu a significar fraude simonia, roubo, sem dúvida devido á antipatia pelos encargos tributários e pelos estrangeiros.

Na França, a partir do século xv significou o conjunto de riquêsas de que dispunham os consórcios politicos para a rialização dos seus fins. Esta significação veiu depois a generalisar-se pelo predomínio que teve em todo o mundo a civilização francêsa e pela divulgação da lingua.

A designação «*Finanças*» tem sido considerada como impropria e pouco exata. De Greef diz que tal designa-

ção só é própria da época em que a riqueza dos Estados tem unicamente caracter financeiro, sendo constituída pelos papeis de crédito e moeda. E, quiz que essa designação fosse substituída pela de *Economia pública*. Esta designação não nos elucida bem sobre o objeto da ciência das finanças por causa do sentido em que hoje se toma a expressão «*Economia pública*». E o próprio De Greef tinha tão pouca confiança na sua designação que lhe acrescentava — *ciência das finanças*.

Pode ser que o termo *Finanças* não corresponda bem ao objeto desta ciência. Mas nós não devemos preocupar nos muito com o sentido etimológico da palavra mas sim com o conteúdo que ela traduz.

Entre nós Ferreira Borges chamou-lhe *Syntelologia* palavra composta de *telos* (tributo, despesa) e *logos* (tratado). Esta denominação é de tal modo esdrúxula que nunca chegou a colher direitos de cidade entre nós.

Em Espanha tem o nome de *Hacienda pública* e entre nós no regimen monárquico havia o ministério da *Fazenda*. Estas designações tinham o defeito de abranger unicamente as despesas, pondo de parte as receitas. Abrangia só o patrimonio público. E' por isso que tal designação nunca passou para os tratados.

Hoje existe entre nós o *ministério das Finanças*. denominação que está já consagrada nos tratados desta ciência.

8. Desenvolvimento histórico da ciência das finanças. Os cameralistas. — Vamos agora assistir á maneira como se desenvolveu a ciência das finanças.

Os primeiros escritores que estudaram o desenvolvimento dos fenómenos financeiros foram os camera-

listas, na Alemanha. O cameralismo apresenta-se nos como uma teoria abstrata, podendo definir-se a *sistemização das regras administrativas tendo por objeto a satisfação das necessidades financeiras do príncipe e do Estado*.

O Estado era, segundo os cameralistas, uma grande família personificada no príncipe.

Esta denominação — *cameralismo* — vem da palavra *Kamers, camerae*, — conselhos que haviam sido criados na Alemanha e que resolviam sobre impostos e sobre tudo que contribuía para a bôa administração do Estado. Segundo outros porque a palavra *camera* (tesouro), designava o tesouro do príncipe que era assim chamado por se encontrar guardado no seu quarto. E chamavam-se *camerários* os funcionários da administração financeira do Estado, sendo certo que ainda hoje chamam *cursos camerários*, ou *cameralísticos*, certos cursos que no grão-ducado de Bade, em Wurtemberg, etc., preparam funcionários para a administração financeira do Estado. Na Alemanha vieram a denominar-se *ciências cameralistas* as que eram destinadas a preparar para a bôa administração económica do Estado.

O cameralismo começa a desenvolver-se no século XVII e vai até aos fins do século XVIII. Coordena-se com o mercantilismo e é dominado em parte pelos seus princípios.

O cameralismo foi iniciado¹ por Seckendorff, termina com Sonnenfels e passa por Justi que é o seu melhor representante.

As tendências do cameralismo são no sentido de dar cada vês mais importância aos impostos, embora sendo *dominialistas*, isto é, embora sejam de opinião

que se deve fazer face ás despêsas públicas com os rendimentos do domínio público.

Seckendorff quer que as receitas do Estado sejam unicamente constituídas pelo rendimento particular do príncipe. O imposto deve constituir uma receita subsidiária e deve revestir um caracter voluntário, dando preferência ao impôsto de consumo.

Justi, sem duvida o melhor escritor do cameralismo afasta-se um pouco das idéas expostas. E' dominado pelas idéas do *Espírito das leis* de Montesquieu. Afirma que as leis devem ser a base da sciência cameral. Da já um mais largo desenvolvimento á classificação dos rendimentos e das despêsas do Estado e á coordenação dos impostos com os rendimentos dos domínios públicos. Chega a ligar mais importância ao imposto que ao rendimento dominial. Pretende justificar os impostos e faz o estudo das despêsas do Estado.

Todo o movimento do cameralismo veio a acabar com Sonenfels que é um absolutista, apesar das suas doutrinas serem dominadas pelas idéas de Rousseau. Classifica as receitas do Estado em duas categorias — as provenientes dos domínios comuns e as riquêsas pedidas aos cidadãos. As receitas da exploração dos direitos reais destinam-se ao pagamento das despêsas ordinárias e as provenientes dos cidadãos sob a forma de impostos para as despêsas extraordinárias.

Ha quem diga que o movimento do cameralismo ainda continua com Rau. Tal porém não succede, pois este escritor pertence já ao período scientifico da sciência das finanças. Divergem as doutrinas dos partidários do cameralismo. Todavia podem apontar-se caracteres comuns.

Asim todos são *autoritários*, sob o ponto de vista político, isto é, todos admitem o principio da omnipotência do Estado, o que não admira visto serem dominados os cameralistas pelas idéas mercantilistas.

São *dominialistas* sob o ponto de vista financeiro, pois intendiam que as despêsas do Estado deviam ser pagas com os recursos do dominio público.

São finalmente *empíricos* sob o ponto de vista scientifico, pois unicamente estudaram a coordenação das regras da administração financeira do seu tempo.

D. Fisiocratas. Adam Smith. Constituição da sciência — Os fisiocratas contribuíram também para o desenvolvimento da sciência das finanças, mas a sua acção, acentua-se mais sob o ponto de vista critico do que sob o ponto de vista orgânico.

Segundo os fisiocratas o Estado é simplesmente o protector da liberdade não devendo intervir nem no comércio, nem na indústria. Por outro lado seguiam a doutrina de que as despêsas públicas deviam ser reduzidas ao mínimo.

O fisiocratas admitindo que era a agricultura a única indústria produtiva, queriam que o imposto unicamente recaísse sobre a terra.

Todas estas doutrinas influíram sobremodo na sciência das finanças. O escritor que mais se notabilizou entre os fisiocratas foi Dupont de Nemours que entendia que *todas* as despêsas públicas se podiam satisfazer por um dos seguintes tres sistemas dominiais — *o da partilha da terra, partilha dos frutos ou sistema dos disimos e o da divisão do produto líquido da terra entre os particulares e o soberano.*

O primeiro sistema é da antiguidade. Foi usado no

Egito onde havia uma parte do solo que era destinada a fazer face ás despêsas públicas

O segundo sistema foi usado entre os hebreus. Este sistema tem o inconveniente de tributar os terrenos todos da mesma forma, dando logar a esterilidade dos terrenos pouco férteis que nem para os disimos dão. Por outro lado, punha de parte as despêsas de cultura.

O terceiro sistema é o mais moderno. Um quinto desses rendimentos na França bastaria para fazer face ás depêsas do Estado francês e chegaria ainda para amortisar uma parte da divida pública desta nação.

Por conseguinte os fisiocratas exerceram alguma influência, sobre a sciência das finanças com a crítica que fizeram da organização financeira do seu tempo.

Estas doutrinas foram completadas por Adam Smith. O mérito deste illustre economista não vem das quatro normas sobre o imposto por êle formuladas — *justiça, clareza, comodidade e economia* — que tinham até já sido enunciadadas por Justi. A corôa de glória de Adam Smith está em ter subordinado as Finanças á Economia, e adotado o método histórico.

Assim no v volume do seu livro — *Investigações sobre a natureza e as causas da riqueza das nações* — estuda as despêsas que o Estado faz com a defêsa nacional atravez da história e chega a conclusão de que as organizações militares dos povos modernos são benéficas, por quanto garantem aos povos a segurança, a tranquillidade, e por conseguinte os meios para melhor se poderem desenvolver. E é nesta mesma ordem de idéas que êle estuda todos os fenómenos financeiros da sua época. E' pois nesta orientação que Adam Smith da ao estudo dos fenómenos que está o seu verdadeiro mérito.

Depois de Adam Smith grande numero de economistas, como Ricardo, Stuart Mill, Sismondi, etc., se occuparam dos impostos e de outros fenómenos financeiros.

Mas as Finanças eram assim consideradas como um capitulo da Economia.

Foram os escritores alemães, como Eiselen, Malchus e sobretudo Rau que influenciados pelo cameralismo estudaram as Finanças independentemente da Economia. E é tal o valor de Rau que se pode considerar como o verdadeiro fundador da sciência das Finanças.

10. Estado actual da sciência das finanças. Escolas historica, socialismo catodrático, austriaca e do socialismo.

— Nos meados do século XIX fez-se sentir na sciência das finanças, a influência da escola histórica. Como já sabemos da cadeira de Economia política, esta escola defendia a doutrina de que apenas nos devemos preoccupar em acumular dados e descrever as necessidades, a índole económica, as instituições dum povo sem a preocupação de formular as leis que regem esses fenómenos. Esta missão deve ser reservada aos nossos vindouros mais habilitados a desempenhar-se dela do que nós que ainda não conhecemos um numero de factos bastante para podermos formular leis com segurança. Estas doutrinas seguidas pelos sectários da escola histórica no estudo da Economia passaram depois para as finanças. O principal representante desta escola foi Roscher.

Esta orientação é profundamente empírica, mas contribuiu bastante para o desenvolvimento da sciência

das finanças pelo grande número de informações que coligiu para o estudo dos fenómenos financeiros.

Como reação ás doutrinas da escola histórica, desenvolveu-se a escola austríaca. Segundo esta escola, os fenómenos financeiros unicamente devem ser estudados sob o ponto de vista económico. Não admite no fenómeno financeiro os elementos político e jurídico como perturbadores da dinâmica financeira. O princípio dominante na sciência das finanças é segundo esta escola — *o princípio edonístico*.

Nesta ordem de idéas os escritores da escola austríaca afirmaram que a sciência das finanças não devia preocupar-se com as instituições administrativas e sociais do Estado, nem mesmo discutir se a repartição dos impostos é equitativa.

Esta orientação de admitir nos fenómenos financeiros unicamente o elemento económico dá lugar, como já vimos, as finanças puras. Os principais escritores desta escola foram Einaudi Sax e Graziani.

Na Alemanha que nunca se deixou dominar pelas doutrinas da escola austríaca imperou a escola do socialismo catedrático no estudo da Economia que também se fez sentir no estudo das Finanças. O seu principal representante é Wagner.

Segundo esta escola, o Estado devia rialisar por todos os modos o melhoramento das classes trabalhadoras. Para isso o Estado deve passar para o seu domínio as grandes fontes de receita que estão no património dos particulares, como caminhos de ferro, exploração de minas, florestas, estabelecimentos de crédito, etc.

Os impostos deviam ser estabelecidos de modo que tivessem um fim social, além do fim fiscal. Isto é, devia

fornecer as receitas para o Estado e além disso melhorar as condições das classes trabalhadoras. Deviam pois ter um fim político-social. E na verdade é esta a tendência que se observa nos sistemas tributários modernos.

Finalmente os socialistas consideram as instituições financeiras como uma consequência das injustiças sancionadas pela lei. São um meio de explorar a maioria pela minoria. Por isso quase que desprezam o estudo dos fenómenos financeiros e pouco se ocupam deles, não havendo socialista algum que tenha trabalhos especiais sobre a sciência das finanças.

Todavia no meio das suas obras desenha-se a tendência para a abolição do imposto.

E se ainda os admitem é como meio de transição para a organização futura. E por isso que o imposto progressivo se encontra nos chamados *programas mínimos dos partidos socialistas nacionais* que contem o conjunto de reformas que elles para já exigem do Estado.

Alguns escritores desta escola ainda admitem o imposto mas como meio de confisco.

Trabalhos especiais sobre o assunto ha apenas o projeto do código socialista de Deslimières em três volumes.

11. Autonomia da sciência das finanças.

— Vamos agora tratar da *autonomia da sciência das finanças*, problema de natureza exclusivamente didática.

A sciência das finanças, como se viu atravez da sua evolução, desenvolveu-se subordinadamente á Economia política, sendo por isso durante muito tempo, considerada um seu capítulo. E ainda hoje esta idéa não

está completamente de lado, havendo autôres que combatem o seu estudo como ciência autónoma. Esses autores fundam-se no facto de as necessidades colectivas serem satisfeitas por meio das riquêsas públicas que são da mesma naturêsa das riquêsas privadas. Por outro lado, dizem os inimigos da autonomia da ciência das finanças, a actividade financeira do Estado é denominada pelo princípio edonístico que também domina na Economia.

A estas razões vieram os escritôres da escola austriaca juntar outra. A ciência das finanças propôe se a satisfazer as necessidades colectivas que, embora menos intensas, são da mesma naturêsa que as individuais. Ora se se devessem estudar as necessidades colectivas como constituindo uma ciência autónoma, deveria haver tantas sciências quantos fossem os graus de intensidade das necessidades. A necessidade de instrução deveria constituir uma ciência á parte, etc.

Outros escritores sem chegarem á conclusão de que a ciência das finanças é um capítulo da Economia, chegam ao mesmo resultado, integrando os diversos capítulos das finanças em outras sciências. E assim o estudo das receitas far-se-ia na Economia, as despêsas do Estado fariam parte da ciência política, o orçamento e a contabilidade teriam o seu assento proprio no direito administrativo, etc.

Para resolver esta questão que é meramente escolástica, temos de determinar o que se entende por *autonomia duma sciência*.

A palavra «*autonomia*», não quer dizer isolamento, falta de solidariedade com as outras sciências, pois os ramos do saber humano entrelacam-se como os ramos duma árvore. *Autonomia* quer dizer que a sciência de

que se trata tem pontos de vista unicamente seus, que so ela resolve e são diferentes do objeto de qualquer outra sciência.

Ora a sciência das finanças consiste como já vimos na exposição metódica e sistemática dos princípios e leis que regulam a actividade do Estado, tendo por fim a satisfação das necessidades colectivas, mediante os bens materiais, não havendo outra sciência que encare a actividade do Estado sob este ponto de vista.

E nem se diga que as necessidades colectivas que defendimos os fins dos consórcios políticos considerados sob a dependência dos bens materiais, são da mesma naturêsa que as necessidades individuais, pois os fins da actividade dos consórcios políticos tem caracteres proprios, diferentes dos fins da actividade dos indivíduos.

E' claro que a sciência das finanças se ocupa das riquêsas e dos bens materiais, mas encara-os sob um ponto de vista diferente da Economia, isto é, sob o ponto de vista das necessidades colectivas, considerando os bens sociais.

Por outro lado, também é verdade que o princípio edonístico tem applicação na sciência das finanças, mas não em todos os problemas financeiros. Assim não se pode compreender por êle o imposto progressivo, nem o sistema da repartição dos impostos. Temos então de recorrer a outras sciências.

Parece nos pois que não pode pôr-se em dúvida a autonomia da sciência das finanças.

Alguns escritores tem admitido a autonomia da sciência das finanças, da Economia política, mas simplesmente com fins didáticos. Isto levaria a distinguir

duas disciplinas diferentes nas ciências sociais, mas não justificaria a autonomia da ciência das finanças.

12. Divisão da ciência das finanças. —

Para terminar o estudo da introdução vamos occupar-nos da *divisão da ciência das finanças*.

Os escritores francezes entre os quais Alix e Jéze abrem a ciência das finanças pelo *estudo do orçamento e da contabilidade*.

Estudam em seguida *as despêsas públicas, o crédito público e só depois as receitas*. Adotando este sistema os escritores francezes basêam-se na idéa de que tudo é dominado pelo orçamento e pela contabilidade.

Este sistema tem o defeito de o orçamento supôr já o conhecimento das despêsas e das receitas. Assim se nós abrimos o nosso orçamento apparecem-nos logo como receitas os impostos, apparecem-nos as despêsas, etc.

Parece-nos por conseguinte que os escritores francezes não seguem bôa orientação.

Os escritores italianos, tendo á frente Luigi Cossa, adotam o seguinte sistema: estudam em primeiro logar *as despêsas*, depois *as receitas*, e em último logar, *as relações entre as despêsas e as receitas*. E na última parte comprehendem *a dívida pública* (relações no estado de desequilibrio); *o orçamento* (relações sob a forma de previsão); e *a contabilidade* (relações no estado de realisação).

Os escritores italianos são pouco lógicos pois estudam *nas relações entre as despêsas e receitas* fenómenos muito diferentes e por outro lado separam outros que tem entre si íntima conexão.

Assim o empréstimo que é uma receita extraordi-

nária e a dívida pública que é uma consequência dos empréstimos. Pois os empréstimos e a dívida pública são por este sistema estudados em logares diferentes.

Por conseguinte esta sistematisação é também inaceitavel.

A estas matérias acrescentam os tratadistas alemães, sobretudo Wagner, *o estudo da administração financeira do Estado*. Isto provém das tradições cameralistas que ainda hoje dominam os escritores alemães.

O estudo da administração financeira do Estado faz porém já parte do direito administrativo.

Pondo de parte estas sistematisações eis aquella que seguiremos:

Estudaremos em primeiro logar *as despêsas* que são o antecedente lógico e cronológico das receitas. Se um Estado não tivesse despêsas dispensaria as receitas.

Estudadas as despêsas estudaremos *as receitas*. E como estas são antecipadas por operações do crédito público, vindo mais tarde a ser amortisadas pelo imposto, estudaremos em 1.º logar *o crédito público*. E como as receitas são de duas categorias — *umas de economia privada* — as que o Estado aufere dos particulares em forma de imposto — e *outras de economia pública* — as que adveem ao Estado das indústrias por êle exploradas, e como predominam as da primeira categoria sobre as da segunda, estudaremos *o imposto* e só depois *o domínio fiscal*.

Estudadas deste modo as despêsas e as receitas entraremos no estudo *do orçamento e da contabilidade*. — *O orçamento* (coordenação das despêsas e das receitas no estado de previsão) e *a contabilidade* (coordenação das despêsas e das receitas no estado de realisação).

De modo que será a seguinte a ordem por que estudaremos o objeto da ciência das finanças: *despêsas, crédito público, impostos, domínio fiscal, orçamento e contabilidade*.

Segundo a sistematização das *lições de sciências de finanças* de Einaudi, estudam-se em primeiro lugar nas receitas os preços privados, depois o imposto sob o ponto de vista geral e finalmente o imposto sob o ponto de vista especial.

Deste modo vem a tratar-se de assuntos que pertencem á Economia pondo de parte o orçamento e contabilidade e o domínio fiscal.

Ha ainda a sistematização de Adams que reduz todo o objeto da ciência das finanças a dois assuntos — *necessidades colectivas e meios de as satisfazer*. Na primeira parte entram *as despêsas, o orçamento e a legislação fiscal*; na segunda estuda-se *o domínio fiscal, o imposto e o crédito público*.

Esta sistematização tem o inconveniente de o orçamento não poder incluir-se exclusivamente em nenhuma destas duas categorias. Assim devia tambem entrar na segunda parte no estudo das taxas, cobrança e repartição de impostos, etc.

PARTE I

Despêsas públicas

CAPITULO I

Naturêsa das depêsas públicas

13. Elementos componentes da despêsa pública. — O primeiro estudo que vamos fazer é o das *depêsas públicas*.

Entende-se por despêsa pública *o emprêgo duma soma de numerário por conta do Estado na satisfação das necessidades colectivas*.

São pois tres os elementos que admitimos na despêsa pública — *satisfação duma necessidade colectiva, realisação dessa satisfação por meio duma soma de numerário e realisação desse emprêgo pelo Estado*

Compreende-se que *a satisfação das necessidades colectivas* seja o primeiro elemento da despêsa pública. Os impostos são colocados a disposição do Estado para a realisação do seu fim que não pode ser senão a satisfação das necessidades colectivas.

Depois as despêsas satisfazem-se pelo emprêgo do numerário obtido dos cidadãos. Por isso se fossem empregues na satisfação das necessidades particulares, violari-se-ia o principio da igualdade de repartição dos encargos públicos entre os cidadãos.

Nem sempre se entendeu que *a satisfação das neces-*

sidades colectivas, fosse um elemento das despêsas públicas, que nas monarquias absolutas se confundiam com as despêsas privadas dos soberanos.

Por outro lado entendia-se que todas as despêsas públicas eram úteis, por quanto punham em circulação, as riquezas. Esta idéa veio porém a ser contrariada pelos economistas.

Os escritores de sciência política chegaram a separar as despêsas privadas dos soberanos das despêsas públicas e assim se chegou a conclusão de que estas unicamente devem ter em vista a satisfação das necessidades colectivas.

As necessidades colectivas não são as necessidades de segurança, mas também as de ordem social, como a assistência, a instrução, caminhos de ferro, correios, telégrafos, etc, contrariamente ao que defendem os individualistas.

De modo que também são despêsas públicas as que se fazem no fim social do Estado. Este facto verifica-se mesmo pela análise de qualquer orçamento onde apparecem como despêsas do Estado aquelas que se fazem na sua intervenção na vida social.

O segundo elemento das despêsas públicas é o *emprego duma soma do numerário*. Este deriva da orientação moderna das organizações financeiras em que os individuos são obrigados a concorrer para a satisfação das necessidades colectivas por meio do imposto.

Outro modo de satisfazer as necessidades colectivas seria o da *coacção* que é riquisição de coisas ou serviços feitos aos particulares. Este sistema que repugna na actualidade foi muito seguido no passado e ainda hoje se vê uma reminescência d'ele no serviço braçal.

Outro sistema seria o da atribuição aos funcionários,

de taxas, retribuições e salarios, como paga de exercício dos serviços públicos. Essas taxas arbitradas aos funcionarios seriam pagas pelos cidadãos. Este sistema ainda não se encontra completamente posto de parte.

Ainda se poderia adotar o sistema da concessão de vantagens materiais aos funcionarios pelo exercício dos serviços públicos.

Essas vantagens poderiam ser o alojamento gratuito, o transporte, a isenção de impostos, de encargos, etc.

Por último ainda poderia seguir-se o processo das concessões honorificas, como condecorações, louvores, etc.

O *sistema da coacção* tem contra si a hostilidade das democracias modernas e os progressos da civilisação.

Por outro lado as prestações por esse modo obtidas seriam irregulares, imperfeitas, não dando resultado algum; iriam perturbar a produção e violariam o direito de propriedade.

O *sistema das taxas* levaria á exacção e á exploração do público, pois os funcionarios o que querem e grandes receitas sendo por isso levados a abusos que não poderiam evitar-se pela dificuldade de fiscalisação.

O *sistema das concessões materiais* presta-se também a abusos e sob a forma de isenção de encargos públicos e de impostos viola o principio da igualdade dos cidadãos nos encargos do Estado.

O *sistema das condecorações ou das concessões honorificas*, está cada vés perdendo mais terreno nas modernas democracias. As concessões honorificas tem hoje muito pouco valor, havendo já a tendência para remunerar todas as funcções publicas por meio do numerario. E o que acontece com o subsidio aos deputados, etc.

Por isso o sistema preferido é o da satisfação das necessidades colectivas *pelo emprêgo duma soma de numerario pedida aos cidadãos sob a forma de impostos*

O terceiro elemento das despêsas públicas é o *do emprego do numerário ser feito por conta do Estado.*

Estado toma-se aqui no sentido geral. Abrange não só o Estado propriamente dito, mas também as autarquias locais e os serviços públicos personificados. É as despêsas de todas estas fracções do Estado que deve atender-se para se fazer idéa da despêsa pública. São estas despêsas que se fazem por conta do Estado e que entram na contabilidade. E por este elemento que se justifica a contabilidade formada pelas regras que indicam quem fixa as despêsas, quem as leva a efeito etc. Mostra que também devem incluir-se nas despêsas públicas as de ordem social contrariamente ao que defendem os individualistas.

14. Despêsas públicas e despêsas privadas. — Para melhor caracterisar *as despêsas públicas* vamos compara-las com *as despêsas privadas*

Alguns escritores distinguem as despêsas públicas das despêsas privadas considerando aquelas como *as que se destinam ao goso de bens imateriais* e estas *as que se propõem a aquisição de bens materiais.*

Deste modo porém não se distinguem as despêsas públicas das despêsas privadas, por quanto ha despêsas públicas que se propõem a aquisição de bens materiais, como são as despêsas com a construção de estradas, iluminação de barras etc. Por outro lado ha despêsas privadas que se destinam ao goso de bens

imateriais como são as despêsas de instrução, de educação, etc

Outra distincção é a de que as despêsas públicas *se realisam sob o regimen do monopolio* ao passo que as despêsas privadas *se realisam sob o regimen de livre concorrência.*

Também não satisfaz tal distincção, pois se esquece que ha despêsas privadas que se realisam sob o regimen do monopolio. É o que succede com os caminhos de ferro cujas empiêsas estão organisadas segundo o regimen do monopolio. São as chamadas empiêsas monopolísticas.

Acresce que o conceito do monopolio não se pode aplicar as despêsas públicas, por quanto estas não se propõem a produção contrariamente ao que succede com os monopolios que são sempre um ato de produção tendo as despêsas públicas unicamente em vista a satisfação das necessidades colectivas mediante o emprêgo dos bens materiais.

Um outro critério de distincção é o de que as despêsas privadas *se propõem o lucro* ao passo que as públicas *não obedecem a um intuito lucrativo*

Por este critério esquece-se que ha despêsas privadas que também não se propõem a realisacção de lucro, como são as despêsas que derivam da amizade, do altruismo, etc.

Portanto também não deve admitir-se como base de distincção, semelhante critério.

Finalmente o último critério que se apresenta é o que considera para as despêsas públicas *a fixação unilateral dos preços dos productos e dos serviços*, isto é, *a fixação por parte do Estado sem intervenção da outra parte, dos preços dos productos e dos serviços e*

para a despêsa privada a *fixação dos mesmos preços pelo acôrdo das duas partes*.

As coisas porêem não se passam assim, tendo o Estado de atender ao preço corrente que os productos teem no mercado, pois de contrário nenhum vendedor viria oferecer-lhe os seus productos. E se o Estado não pagar bem os serviços públicos, os funcionários abandoná-los-hão. E' o que já está succedendo em França onde ha uma tendência para o abandono das funcôis públicas, por falta duma remuneração condigna.

Pondo de parte estes quatro critérios que são — *o da materialidade e imaterialidade das despêsas privadas e públicas, o do monopólio, o do lucro e o da fixação unilateral dos preços dos serviços e dos productos*, pôdemos estabelecer as seguinte differenças entre as despêsas públicas e as despêsas privadas :

Quanto ao objeto as despêsas públicas distinguem-se das privadas *em serem de interesse geral*.

Quanto aos limites as primeiras distinguem-se das segundas *em serem mais elásticas*, chegando até a dizer-se que as despêsas públicas não teem limites.

Também não é bem assim porque as despêsas públicas encontram um limite na capacidade tributária dos cidadãos.

Quanto á duração as despêsas públicas teem-na maior que as privadas. Os encargos das despêsas públicas teem uma duração por vêses illimitada, passando de geração em geração.

Ha até fórmas de dívida pública perpétuas. E' o que se dá com a *dívida pública consolidada* que o Estado não tem de amortisar. Tais encargos não podem admitir-se para os particulares que teem uma duração pequena ao passo que o Estado a tem indeterminada.

Finalmente as despêsas públicas distinguem-se das privadas *quanto á relação entre as despêsas e as receitas*. Nas despêsas públicas ha maior ligação entre as despêsas e as receitas, não devendo o Estado exigir dos cidadãos bens sob a forma de impostos no intuito de acumular capitais e rialisar economias. Deve apenas exigir o necessário para satisfazer as exigências dos serviços públicos. Outro tanto não se dá com os particulares a quem se aconselha previdência.

Parece que são estes os únicos critérios que se podem apresentar como base de distincção entre as despêsas públicas e as despêsas privadas. E esta distincção provêem de as despêsas públicas se fazerem no sentido da satisfação das necessidades colectivas.

15. Valor económico das despêsas públicas. — Relativamente ao *valor económico das despêsas públicas*, doutrinas extravagantes teem sido sustentadas.

Ha quem afirme *que as despêsas públicas são improdutivas* e por isso o Estado deve as fazer o menos possível. E' a doutrina de vários economistas do século XIX e nomiadamente de J. B. Say.

Outros sustentam *que as despêsas públicas são phenomenos de circulação completamente indifferentes para a vida económica*. As riquêsas saem da mão dos contribuintes sob a forma de impostos e voltam sob a forma de serviços públicos, pagamento do serviço dos funcionarios, etc.

Outros finalmente sustentam *que as despêsas públicas são sempre inteiramente úteis*. Entre êles salientam-se Bodin e Petty.

O primeiro destes escritores dizia que as despêsas

públicas eram uma boa coisa pois impulsionavam a circulação das riquezas na vida económica.

Petty afirmava a mesma coisa mas restringia a utilidade das despesas públicas ao caso de serem efectuadas dentro do país em que foram pagos os impostos precisos para realisar essas despesas.

Estas doutrinas dominaram alguns soberanos como Luiz XIV que rejubilava com as suas enormes despesas que seriam um benefício para a sociedade, sendo por isso levado á prodigalidade; outro tanto se deu com Frederico o grande da Prússia que bendizia os milhões que gastava com os seus exércitos os quais eram distribuídos pelas diferentes províncias do seu reino para que todas partilhassem dos benefícios das despesas públicas.

As doutrinas das despesas públicas consideradas como improdutivas, assenta no princípio verdadeiro de que elas não representam um ato de produção. Mas daí até afirmar-se que elas são improdutivas e que nenhum bem representam para a sociedade, medêa um grande erro, pois as despesas públicas vão dar satisfação ás necessidades colectivas.

E mesmo o ideal da vida económica moderna não é só a produção, tornando-se esta até anti-económica desde que se sacrificam as necessidades actuais mais urgentes á conservação dos bens que poderiam aplicar-se na satisfação dessas necessidades.

De modo que a utilidade das despesas públicas não pode contestar-se e os escritores que defendem tal doutrina não fizeram mais do que transportar para a sciência das finanças a hostilidade contra a acção do Estado. E nem admira, visto estarem tais escritores filiados na escola individualista cuja orientação é já bem conhecida da Economia.

Os escritores que defendem a indiferença das despesas públicas para a vida económica partem do princípio de que as riquezas voltam aos contribuintes com os benefícios das obras públicas, o pagamento aos funcionários pelo exercício das funções públicas, etc.

Mas esta doutrina vem a esquecer que uma parte dos impostos é destinada a realisar pagamentos fóra do país que os paga. E' o que succede com o pagamento dos juros da dívida externa. E esta doutrina é de tal modo absurda que em nada difere daquela que sustentasse que um comerciante roubado nada perderia, desde que o ladrão viesse empregar a quantia roubada na compra de géneros do seu estabelecimento.

Finalmente também não pode admitir-se até ás últimas conclusões a doutrina dos economistas que intendem que as despesas públicas são sempre úteis. Effectivamente os economistas vieram demonstrar que as despesas públicas dão sempre logar á circulação das riquezas, mas se o objeto dessa despesa fór inutil, longe de haver um benefício, ha uma delapidação de riquezas.

Os cidadãos sacrificam-se entregando ao Estado uma quota parte dos seus bens e como recompensa unicamente poderão ter os benefícios dos serviços públicos. De modo que se o Estado emprega os bens cedidos pelos indivíduos em obras sem utilidade, a sociedade nada lucra.

Portanto a utilidade das despesas públicas fica dependente do seu objeto, sendo por êle que se deve aferir a utilidade ou inutilidade das despesas públicas.

16. Despesas ordinárias e extraordinárias. — As despesas públicas dividem-se fundamentalmente em *ordinárias* e *extraordinárias*.

Ha dois critérios de distinção — *o do tempo e o da utilidade*.

Segundo o primeiro critério, são despêsas ordinárias as que teem *caracter permanente* e despêsas extraordinárias as que teem *caracter transitório*. Teem um caracter permanente as despêsas que se renovam todos os períodos financeiros e teem caracter transitório as que não se renovam todos os períodos financeiros.

Assim as despêsas com a construção dum caminho de ferro teem *um caracter transitório*, pois não se renovam todos os períodos financeiros. Outro tanto se não dá com as despêsas de exploração do caminho de ferro uma vês construído, pois as despêsas de exploração se vão repetindo todos os períodos financeiros, tendo por isso esta despêsa, *um caracter permanente*. A despêsa com a construção do caminho de ferro é pois extraordinária; e a despêsa de exploração é ordinária.

Entre nós o período financeiro é de um ano, desde a lei de 20 de março de 1907 (art. 1.º), começando em 1 de Julho e terminando em 30 de Junho.

Até aí compreendia 18 meses, começando em 1 de Julho de cada ano e indo até Dezembro (art. 7.º do reg. de 31-8-1881).

Ha porém países onde os períodos financeiros são de mais de um ano. E' por isso que dizemos período financeiro e não ano financeiro.

As despêsas ordinárias são determinadas pelas exigências contínuas, pelas circunstâncias normais da administração, ao passo que as extraordinárias são devidas a causas inesperadas, a exigências provisórias como a declaração duma guerra, o aumento de exploração dum serviço público, etc. Por vêses as despêsas

extraordinárias são devidas a necessidades permanentes, como quando é preciso construir casas para o funcionamento dum serviço público.

O critério da utilidade considera despêsas ordinárias aquelas cuja utilidade não ultrapassa o período financeiro em que são feitas e despêsas extraordinárias aquelas cuja utilidade ultrapassa esse período.

Assim as despêsas com a construção dum caminho de ferro são extraordinárias, pois a sua utilidade ultrapassa o período financeiro em que foram feitas. O contrário se dá com as despêsas de exploração que por isso são ordinárias.

Esta distinção condiz até certo ponto com a divisão do *critério do tempo*. Na verdade as despêsas ordinárias segundo *critério da utilidade* são-no também segundo *o do tempo*. Assim as despêsas que o Estado faz com os magistrados judiciaes são ordinárias segundo os dois critérios.

Porém as despêsas extraordinárias segundo *o critério do tempo* nem sempre são extraordinárias segundo *o critério da utilidade*. Assim ha despêsas que não se renovam todos os períodos financeiros e cuja utilidade não vai além dum período financeiro, sendo deste modo extraordinárias segundo o critério do tempo e ordinárias segundo o da utilidade. Tal é o que se dá com as despêsas feitas para debelar uma epidemia ou para prestar socorros a uma localidade inundada.

E' por isso que preferimos o critério do tempo, tanto mais que nem sempre as despêsas são úteis, como succede com as que são feitas com uma guerra desastrosa ou as que são devidas á prodigalidade dos Estados. Estas, embora não sejam necessários, não se podem considerar fora das despêsas públicas.

É este o critério adotado pelo nosso regulamento de contabilidade de 31 de Agosto de 1881 (art. 25.º). Diz este art.: *as receitas e despesas descritas no orçamento, devem ser nelle classificadas como ordinárias quando por sua natureza, forem permanentes, e como extraordinárias quando tiverem character transitório.*

São pois as despesas e receitas ordinárias segundo a nossa legislação *as que teem character permanente e receitas e despesas extraordinárias as que teem character transitório.* É esta a noção que aparece nos diplomas de 20 de Março de 1907, de 9 de Setembro de 1908 e de 30 de Junho de 1913.

Esta distincção é muito importante. Assim permite apreciar o sistema financeiro dum Estado; permite-nos também apreciar duma maneira mais exata o *deficit* quando o haja. Se éle provém das despesas ordinárias é mais alarmante que se provém das extraordinárias, pois no primeiro caso ha mais probabilidades de continuar a enfermar as finanças do Estado, que no segundo, em que pode até desaparecer logo no ano seguinte.

É claro que neste caso pressupõe-se a lialdade na classificação, pois se forem classificadas como extraordinárias, despesas ordinárias ou vice-versa, a conclusão a que seremos levados na nossa apreciação, poderá até ser o antípoda da rialidade. Foi esta deslialdade de que se serviu Fontes Pereira de Melo para mascarar o *deficit* de 1882 — fez entrar no orçamento como despesas extraordinárias as que se tinham feito com a conservação de estradas. Ora estas despesas são ordinárias, havendo nos orçamentos dos modernos Estados verbas destinadas á construção e conservação das estradas.

Por outro lado ainda a distincção referida nos permite

determinar quais as receitas com que devem ser satisfeitas as despesas públicas. Assim mostra nos que as despesas ordinárias devem ser satisfeitas com as receitas ordinárias. E isto comprehende se porque se as despesas ordinárias fossem satisfeitas por receitas extraordinárias, como estas receitas não poderiam obter-se todos os anos, viriam a ser observidos todos os bens do domínio público.

Isto, não quer dizer que as despesas ordinárias sejam satisfeitas pelas receitas ordinárias e as despesas extraordinárias pelas receitas extraordinárias. O ideal seria até que tanto as despesas ordinárias como as extraordinárias podessem ser satisfeitas pelas receitas ordinárias.

Por conseguinte a boa regra que deve ser observada pelos Estados consistira em satisfazer as despesas ordinárias com as receitas ordinárias, podendo as despesas extraordinárias ser satisfeitas com receitas extraordinárias.

Quando as despesas ordinárias são satisfeitas com receitas extraordinárias, como por exemplo com o produto da venda dos bens do domínio público, mal vai a vida económica e financeira do Estado. E isso ja se deu entre nós na Italia e na Austria, etc.

17. Despesas certas e variáveis. — Ao passo que a distincção entre despesas ordinárias e extraordinárias tem por base a natureza das despesas públicas, esta outra em *certas e variáveis* assenta sobre o quantitativo das despesas.

Assim ha uma despesa certa *quando o seu quantitativo não está sujeito a flutuações*; ha uma despesa variavel *quando o seu quantitativo está sujeito a oscila-*

çõis. Daquí resulta que as despêsas certas podem ser previstas rigorosamente no orçamento ao passo que as variáveis só o podem ser aproximadamente.

Como exemplo de despêsas certas podemos apresentar os vencimentos dos funcionários públicos, os juros da dívida consolidada etc.; e como exemplo de despêsas variáveis, ha os juros da dívida flutuante, pois não pode precisar-se rigorosamente o que o Estado terá de antecipar.

Dívida flutuante é a que é destinada a satisfazer as despêsas imprevistas ou antecipar a entrada das receitas nos cofres públicos. E esta antecipação compreende-se. visto que as receitas do Estado entram nos seus cofres numa determinada época do ano, enquanto que as despêsas fazem-se continuamente.

Ora sendo a dívida flutuante a antecipação de receitas que hão de entrar nos cofres públicos, desde que essa antecipação obedeça a certos critérios, a dívida flutuante desaparece no fim do ano económico. E' o que succede nos países bem administrados, como a Inglaterra, onde a dívida flutuante quase desaparece no fim do ano económico. Tal deveria ser o critério de todos os países para evitar que como o nosso tivessem de suportar grandes encargos com a dívida flutuante.

Dissémos que os vencimentos dos funcionários públicos eram despêsas certas. Outro tanto não se da com as suas gratificações e ajudas de custo, que são variáveis. As despêsas de diferenças de câmbio são também variáveis. Em todos os orçamentos ha uma verba destinada a aplanar essa diferença, mas isso não quer dizer que se possa prever exactamente o quantitativo dessa despêsa.

São despêsas certas as amortisações da dívida con-

solidada que se faz pelo sorteio, pois o Estado sabe previamente o quantitativo que deve ser amortizado.

Esta distincção em despêsas certas e variáveis não deve confundir-se com a de *despêsas constantes e inconstantes*.

As primeiras são aquelas que em todos periodos *financeiros se satisfazem com a mesma soma*; as inconstantes são *satisfeitas por uma soma diversa* em cada periodo.

Assim é uma despêsa constante a dotação do presidente da república, pois durante o quadriênio do seu governo não pode ser alterada a sua lista civil, sendo deste modo uma despêsa que se satisfaz todos os anos com a mesma soma.

Os juros da dívida consolidada são despêsas inconstantes, pois os desta podem ser mais ou menos avultados consoante o Estado emite novos títulos ou amortisa maiores somas; e os da dívida flutuante esses variam sempre.

De modo que ha despêsas certas que podem deixar de ser constantes. E' o que succede com os juros da dívida consolidada.

A distincção das despêsas em certas e variáveis teve antigamente maior importância que hoje. Assim o art. 96.º do regulamento do contabilidade de 31 de agosto de 1881 prescrevia que estavam sujeitas ao visto do Tribunal de Contas as ordens de pagamento das despêsas variáveis.

Os decretos de 26 de Junho de 1884 (art. 1.º n.º 1.º) e de 26 de Julho de 1885 (art. 5.º, § 1.º n.º 1.º) sujeitam ao visto do mesmo Tribunal todas as despêsas, indistintamente. A lei de 20 de Março de 1907 (art. 31.º) veio substituir o visto do Tribunal de Contas pelo do director geral da contabilidade, não fazendo distin-

ção alguma entre despêsas certas e variáveis, o que mostra que tanto umas como outras ficavam sujeitas ao visto do director geral da contabilidade.

O decreto de 11 de Abril de 1911 substituiu o Tribunal de Contas pelo Conselho Superior da Administração Financeira do Estado sem lhe attribuir o visto das despêsas públicas quer certas, quer variáveis.

Hoje a fiscalização das ordens de pagamento das despêsas públicas é feita *á posteriori* e não *á priori* como antigamente. O Conselho Superior unicamente aprecia as ordens de pagamento depois de terem sido effectuadas, verificando se foram legais ou não. A fiscalização *á priori* consistia em serem apreciadas as ordens de pagamento antes de serem executadas.

É este o sistema francês. Na Itália existe também este sistema, tendo o Tribunal de Contas *вето absoluto* e não podendo o governo executar a ordem se elle se opuzer. Na Bélgica domina também este sistema, mas o Tribunal de Contas tem apenas o *вето limitado*, podendo a ordem de pagamento executar-se desde que o governo assumia as responsabilidades.

De modo que a divisão das despêsas certas e variáveis perdeu a importância que tinha quanto ao visto antes do decreto de 26 de junho de 1884.

Mas se a divisão perdeu a importância sob este ponto de vista, tem-na relativamente á alteração das despêsas depois de incluídas no orçamento. Assim o decreto de 26 de junho de 1884 dispunha no § único do art. 1.º que as despêsas certas podem ser ordenadas em relação a toda a soma autorizada para o respectivo exercício. Outro tanto não se dava com as despêsas variáveis.

Estas disposições encontram-se modificadas pelas leis orçamentais de 3 de Setembro de 1897 art. 7.º n.º 3.º

e 5 de julho de 1900 (art. 15º) que manda continuar em vigor o art. 7.º da lei de 97). Segundo estes diplomas o ordenamento das despêsas unicamente abrange os duodécimos correspondentes aos meses já decorridos, desde o comêço do ano económico.

Uma outra vantagem desta divisão é a que deriva do art. 12.º da lei de 20 de março de 1907 que estabelece que *as despêsas certas com o vencimento do pessoal segundo os quadros das organizações dos diversos serviços públicos, quando uma vês hajam sido incluídas em orçamento aprovado não ficam sujeitas a nova discussão e votação orçamentais só podem ser alteradas por lei especial*. O art. 12.º da lei de 20 de março de 1907 não está inteiramente em vigor. Acha-se modificado pela chamada *lei travão* de 15 de março de 1913 que estabelece que qualquer alteração que aumente o pessoal dos quadros regulares da organização dos serviços, ou que dum modo geral, aumente a despêsa só pode ser levada a efeito por lei especial. Nesta primeira parte concorda pois com o cit. art. 12.º. Porém para diminuir o pessoal, ou os seus vencimentos, ou de um modo geral, para diminuir as despêsas não é necessária lei especial.

A lei de 15 de março de 1913 é chamada *lei travão* porque não permite aumento de despêsa sem a criação duma receita correspondente.

Finalmente e em terceiro lugar, tem esta distincção importância para caracterisar os diferentes créditos segundo o reg. de 31 de agosto de 1881.

Crédito em contabilidade é *toda e qualquer soma destinada ao pagamento duma despêsa*. Assim as verbas destinadas ao pagamento dos vencimentos dos magistrados judiciaes são *créditos*.

Os créditos podem ser pelo regulamento de contabilidade de 1881, *ordinários, suplementares e extraordinários*.

Créditos ordinários são as somas destinadas ao pagamento das despesas certas. São pois aquêles que veem descritos rigorosamente no orçamento.

Créditos suplementares, são aquêles que se destinam a suprir a deficiência da dotação das despesas variáveis que se encontram no orçamento. Estas so podem ser aproximadamente dotadas. Assim as despesas com as diferenças de câmbio são previstas no orçamento. Supunhamos, porém, que se dava um agravamento mais profundo que o que se esperava e a dotação que essa despesa tinha no orçamento era deficiente; tinha de se abrir um crédito suplementar para fazer face a essa despesa.

Créditos extraordinários são as somas que se destinam a satisfazer as despesas inesperadas devidas a casos de força maior ou qualquer outra causa imprevista. «Ao govêrno é permitido abrir créditos extraordinários, para ocorrer a despesas indispensáveis e urgentes, não previstas na lei annual de receitas e despesas, nem em leis especiais, quando provenham de visitas de chefes de Estados estrangeiros, de casos de força maior, como inundações epidemia, incêndio, guerra interna ou externa e outros semelhantes ou ainda de casos imprevistos» (art. 17.º do dec. de 20-3-007).

Esta disposição é repetida no decreto de 9 de setembro de 1908, art. 35.º.

Segundo o decreto de 9 de setembro de 1908 deixaram de existir os créditos suplementares que foram substituídos pelos *créditos especiais*, (art. 33.º).

Os créditos ordinários segundo este dec são ainda

da mesma naturêsa, sendo o art. 35.º a transcrição do art. 17.º do dec. de 20 de março de 1907.

Mas os créditos especiais não correspondem só aos suplementares pois podem abranger as somas destinadas a satisfazer as despesas votadas por uma lei posterior à votação do orçamento, (art. 34.º n.º 1.º do cit. dec de 1908).

Foi o que succedeu com os rendimentos universitários estabelecidos pela lei de 30 de junho de 1913.

Os créditos extraordinários continuam também a sêr as somas destinadas á satisfação das despesas extraordinarias para os casos de força maior, como epidemias, incêndios, inundações, etc.

§ 8. Despesas de govêrno e despesas de exercicio— Segundo o critério do destino, as despesas públicas podem ser *despesas de exercicio* e *despesas de govêrno*.

Despesas de govêrno são as que se destinam a realizar os diferentes serviços publicos como a administração da justiça instrução, etc.

Despesas de exercicio são as que se fazem no sentido de conseguir as receitas necessárias para a execução dos serviços publicos.

E como estas receitas proveem dos particulares ou do domínio fiscal, daí a divisão das despesas de exercicio em *despesas de cobrança* e *despesas industriais*.

Despesas de cobrança são as que o Estado faz com a arrecadação dos impostos e com os monopólios fiscaes. Monopólios fiscaes são aquêles de que o Estado se serve para facilitar a arrecadação dos impostos. Estão neste caso o monopólio dos tabacos e dos fósforos.

Despêsas industriais são as que o Estado faz com os caminhos de ferro, domínio fiscal etc.

Tem esta distinção em despêsas industriais e de cobrança uma grande importância para a comparação dos orçamentos.

Assim a Alemanha é o país que tem um domínio fiscal mais importante, provindo 40 % das suas receitas, das suas enormes explorações industriais, como estabelecimentos metalúrgicos, caminhos de ferro, etc. Por outro lado o país que tem um domínio fiscal menor é a Inglaterra, sendo portanto as despêsas industriais muito menores que na Alemanha. De modo que se fossemos comparar os orçamentos destes dois países em globo não poderíamos chegar a uma conclusão em harmonia com os factos, pois os dados não eram homogêneos. Para se fazer a comparação era preciso eliminar as despêsas industriais.

Outra vantagem desta distinção é a de nos permitir conhecer dum modo seguro, a importância dos impostos. Na verdade as despêsas que se fazem com a arrecadação dum imposto permite nos apreciar do seu valor. Se essa despesa fôr grande é porque esse imposto obedece a uma má organização financeira, pois o quantitativo do imposto vem a ser muito desfalcado pelas despêsas de cobrança. E' o que succede com o imposto de consumo. E' também devido a isto que os impostos indirectos tendem a ser apagados pelos impostos directos e que ha a tendência bem accentuada para a abolição do imposto do consumo, cujas consequências veem a ferir as classes trabalhadoras.

Antigamente aumentavam-se os impostos sobre os géneros de consumo, vindo assim a rialisar-se a chamada *anestesia fiscal* que permitia *depenar o pato sem elle*

gritar. Porém nas modernas democracias em que a força pertence a maioria, as coisas já não podem ser bem assim.

As despêsas do govêrno dividem-se em *despêsas constitucionais* e de *adminstração*.

As primeiras são as que fazem com o chefe do Estado e com os órgãos do poder executivo.

As despêsas de administração ainda podem ser de *segurança* e de *prosperidade pública*. As despêsas de segurança podem ser de *segurança interna* (polícia e administração da justiça), e de *segurança externa* (exército, marinha, etc.) As despêsas com a prosperidade pública podem ser de *prosperidade pública, moral ou intellectual* e *material*.

Nas despêsas de prosperidade pública moral ou intellectual estão incluídas as despêsas de instrução e de educação; e nas de ordem material estão compreendidas as despêsas de prosperidade pública de *ordem física* (saude, hygiene etc.) e de *ordem económica* (beneficência e previdência, obras públicas, etc.)

19. Despêsas por ministérios, capitulos e artigos — Para terminar este capitulo temos de referir nos a sistematização orçamental das despêsas públicas, *por ministérios, capitulos e artigos*

Tem ella enorme importância para se determinar da faculdade que o poder executivo tem para transferir verbas.

Esta sistematização vem no art. 20.º do cit. reg. de contabilidade de 1881, mas acha-se modificada pela legislação republicana. Assim pelo decreto de 9 de outubro de 1910 que deu novas denominações aos ministérios. Posteriormente a este decreto foram desdobrados

alguns serviços que ficaram formando ministérios a parte.

Pelo dect. de 8 de outubro de 1910 o ministério do Reino ficou sendo *o do Interior*, o da Marinha e Ultramar ficou sendo *o da Marinha e Colónias*. Esta palavra «*Ultramar*» dava a entender que o regimen das nossas colonias era semelhante ao das províncias do continente. A nova denominação obedece a idéa de renovar a vida colonial, dando-lhe outra orientação. Apesar porém da mudança de denominação ainda não se conseguiu a mudança de orientação ao govêrno das colonias, dando-lhe mais autonomia. O ministério dos Negocios ecclesiasticos e da Justiça é hoje simplesmente *o da Justiça*, o ministério da Fazenda, chama-se agora *das Finanças*, e o das Obras Públicas Comércio e Industria, chama-se simplesmente ministério *do Fomento*. Os nomes dos outros não soffreram modificação.

Por decreto de 23 de agosto de 1911 foi desdobrado o ministério da Marinha e Colónias em dois — ministério da *Marinha* e ministério das *Colónias*.

Finalmente por lei de 7 de julho de 1913 foi criado o ministério de *Instrução*.

Hoje a ordem por que nos apparecem systematisados os diferentes ministérios é a seguinte: Finanças, Interior, Justiça, Guerra, Marinha, Negocios Estrangeiros, Fomento, Colónias e Instrução.

No orçamento o ministério das Colónias apparece-nos em seguida ao da Marinha, naturalmente por ter sido desligado d'elle.

Cada ministerio abrange *diferentes serviços* que por sua vês *abrange* diferentes *capítulos* que ainda admitem no seu âmbito *diferentes artigos*.

No regimen monarchico havia ainda as despesas

por seccção. Mas tal distincção desapareceu com a proclamação de República.

Esta systematisacção em harmonia com o orçamento tem grandes vantagens por causa da complexidade dos serviços.

Mas esta systematisacção tem ainda importancia por causa da faculdade que é attribuida ao poder executivo para transferir as verbas dum artigo para outro do mesmo capítulo. Assim o poder executivo pode transferir os créditos para material, para as despesas com pessoal.

Ja não pode transferir verbas dum artigo para outro dum capítulo diferente e muito menos dum ministério para outro.

A faculdade que o poder executivo tem de transferir verbas dum artigo para outro do mesmo capítulo funda-se no facto de o orçamento so ser votado pelo poder legislativo até aos capítulos, não sendo ja votados os artigos.

Examinemos um exemplo da systematisacção orçamental das despesas públicas. No ministério das Finanças o serviço da dívida pública constitui um capítulo, onde se abre um artigo para os juros, outro para as amortisacções, prémios de amortisacções, outro para as differenças de câmbio, etc.

Mas onde esta systematisacção tem mais importancia é na comprehensão do orçamento.

CAPÍTULO II

Legitimidade das despesas públicas

20. Conceção Inglesa e alemã da despesa pública— Exposta a natureza das despesas públicas vamos referir-nos á sua legitimidade.

São duas as concepções que podem apresentar-se relativamente á legitimidade das despesas públicas — *a inglesa e a alemã*.

Parnell publicou em 1830 um livro intitulado *Reforma financeira* tratando aí a questão da legitimidade das despesas publicadas pelos seguintes criterios:

Em primeiro logar o Estado não deve encarregar-se de serviços que de algum modo possam ser desempenhados pelos particulares.

Em segundo logar constituem um desperdício para sociedade todas as depêsas públicas que não tenham em vista a segurança externa e interna.

Por último de nenhum modo se devem satisfazer as despesas públicas desde que daí resulte um sacrificio para a satisfação das necessidades individuais.

Abundando nesta mesma ordem de idéas ainda aparece Rogers.

Segundo esta concepção das despesas públicas contrapõe-se o individuo ao Estado e pretende-se reduzir

a acção deste ao mínimo da segurança interna e externa. De modo algum se permite o sacrificio das despesas com as necessidades individuais, ás despesas públicas.

Esta doutrina é inaceitavel, pois o Estado tem de lançar mão de meios preventivos. Tem de melhorar as condições de vida social intervindo por meio da instrução, educação; tem de se preocupar com o melhoramento das classes trabalhadoras com a beneficência etc. Tem por outro lado de administrar a justiça; tem de ter uma policia e para isso precisa de meios de comunicação rápidos. E só deste modo o Estado poderá prover eficazmente á segurança interna externa.

Segundo *a concepção alemã* sacrifica-se a satisfação das necessidades individuais á satisfação das necessidades colectivas.

Geffecken diz que assim como a natureza extrai da terra a humidade para lha restituir sob a forma de orvalho e de chuva, assim também o Estado por meio da administração financeira, deve pedir aos cidadãos um certo número de riquêsas sob a forma de impostos, para lhas restituir em serviços públicos.

E nesta mesma ordem de idéas Nasse e Kaufman afirmam que o Estado não deve preocupar-se, na administração financeira, com os principios de equidade e de justiça. O que deve é satisfazer as necessidades colectivas embora com sacrificio das individuais.

Esta concepção das despesas públicas conduz-nos irrevogavelmente ao principio da omnipotência do Estado. Contrapõe o individuo ao Estado.

Nenhuma destas duas concepções representa uma opinião exata e rigorosa. Nós nem devemos contrapor o individuo ao Estado nem o Estado ao individuo.

As acções dum e doutro coordenam-se, são paralelas.

Onde o indivíduo faz pouco o Estado faz menos e onde o indivíduo faz muito, também o Estado tem u na acção eficaz. Haja vista na Inglaterra e na Alemanha.

E' naquêlé país que a acção individual mais se salienta pela formação das cooperativas, das chamadas *Trade-Unions* e é também nêlé que a legislação operária tem tido um progresso mais intenso. Esse movimento de legislação social começou neste país em 1833 com a lei que proíbe ás creanças o emprêgo nas fábricas.

Por outro lado é na Alemanha que a acção do Estado tem sido mais ampla, o que de modo algum tem impedido que a acção individual seja vasta. E isto prova-se á evidência pela fundação de mais de 20.000 cooperativas.

Isto mostra que a acção do Estado e a acção do indivíduo se devem coordenar.

E' costume partir-se do princípio errado de que a Inglaterra é o país do individualismo, onde a accção do Estado tem sido reduzida ao mínimo, quando é lá que se tem ido mais longe no sentido de eliminar os inconvenientes desta organização. E' neste país com a legislação de Lloyd George e com as tendências do govêrno liberal que se tem ido mais longe nas reformas sociais.

21. — Normas económicas da determinação das despêsas públicas. — Dissemos que as necessidades individuais devem coordenar-se com as necessidades colectivas. E neste sentido ha *normas*

económicas, jurídicas e políticas. Vamos tratar das *normas económicas.* São tres.

Em primeiro logar *as despêsas públicas não devem ser de tal modo exageradas que estanquem as fontes de receita nacional.* Na verdade os encargos tributários dum país devem acompanhar o aumento da riqueza nacional, porque a potencialidade financeira assenta na potencialidade económica. Se houver um país em que a um aumento de despêsas não corresponda um aumento de receitas, o equilibrio financeiro será profundamente abalado.

Esta regra sofre excepções quando se trate de uma questão de vida ou de morte para um país, podendo então exigir-se sacrificios a todos, mas uma vês conjurado o perigo, de novo deve entrar-se na normalidade.

A segunda norma de carácter económico é a de que *as despêsas públicas não devem ser de tal modo redutzidas que deixem de satisfazer-se as necessidades colectivas fundamentais para um país.* Se assim não fosse nós viriamos a prejudicar toda a vida nacional.

Não deve pois admitir-se *a doutrina do parcimonismo de Rau* segundo a qual o melhor Estado é aquêlé em que as despêsas são mais reduzidas. Nós não podemos considerar como um Estado bem administrado, aquêlé que despreza a instrução, a segurança, a administração da justiça, etc. Administrar bem consiste em não ser exagerado nas despêsas, mas tambem não deixar de gastar o indispensavel. Em cada Estado devem sempre proporcionar-se as despêsas com os progressos da riqueza nacional.

Assim se atendessemos unicamente aos núneros que representam as despêsas públicas teriamos de julgar melhor administrada a Turquia que a Inglaterra e

a Alemanha, mas se atendermos aos resultados das despesas, à riqueza destas nações, aos progressos que tem realizado, teremos de concluir pela superioridade das administrações inglesa e alemã.

A terceira e última norma de carácter económico, da determinação das despesas públicas é a de que *estas devem ser satisfeitas segundo a ordem da sua intensidade*. Esta regra é evidente.

Pode porém acontecer que não haja meios suficientes para satisfazer uma necessidade mais intensa e então empregam-se esses meios na satisfação duma necessidade menos intensa, não se observando então a regra.

É o que acontece quando as fronteiras de um país são atacadas por todos os pontos, chegando apenas os meios de que o país atacado dispõe para guarnecer alguns pontos, o que nada lhe aproveitaria. Empregam-se então esses meios, insuficientes para satisfazer a necessidade urgente da defesa, na satisfação d'outra necessidade menos intensa.

Pode ainda dar-se o caso de as classes dominantes levarem o Estado a satisfazer necessidades de mero luxo em vez de satisfazer as mais intensas.

22. Normas jurídicas da determinação das despesas públicas — São as seguintes:

Em primeiro lugar *as despesas públicas devem ser de carácter geral*, isto é, as despesas públicas devem provir da realisação de serviços públicos de que resulte utilidade para toda a sociedade, devem destinar-se a realisar serviços de interesse geral.

A generalidade não quer dizer que o serviço público abranja todas as classes ou todo o território directo-

mente. Assim um caminho de ferro construído numa região constitui um serviço de carácter geral porque traz a intensificação da circulação com que todos lucram. Do mesmo modo as aposentações dizem respeito às classes operárias, mas constituem um serviço de interesse geral porque todos tem a lucrar com a protecção às classes trabalhadoras.

Por conseguinte é preciso intender-se esta generalidade de serviços em termos hábeis.

Em segundo lugar *o serviço deve ser necessário ou conveniente*, isto é, deve haver necessidade ou conveniência de que o Estado se encarregue desse serviço.

Pode parecer á primeira vista que esta norma não tem razão de ser.

Todavia ha serviços de character geral que o Estado deve desempenhar, são os que se encontram ligados com certas garantias sociais como os correios, telegraphos, moeda, justiça, segurança interna e externa etc.; aquêles que os particulares não querem desempenhar, como a beneficência, instrução; e finalmente os serviços de que os particulares não podem desempenhar-se como a legislação industrial e florestal.

Finalmente *deve haver proporção entre o serviço realiado e a despesa feita*. A justificação mesma da despesa encontra-se no serviço prestado pelo Estado. E para que essa justificação seja accite necessário se torna que a despesa se contenha dentro das exigências do serviço público. Desde que o Estado peça aos cidadãos, bens em quantidade superior aquela de que precisa, exige-lhes um sacrificio injustificavel e realisa ao mesmo tempo um consumo de riqueza improduttivamente, pois se faz uma despesa superior á necessária,

o que vai prejudicar o país. E dá-se ainda uma limitação á liberdade individual que não se justifica.

23. Normas políticas da determinação das despêsas públicas. — São tres estas normas.

Em primeiro logar *as despêsas públicas devem ser consentidas pela nação*. Actualmente este consentimento é dado por meio da representação nacional e verifica se pela aprovação do orçamento. O direito de fixação das despêsas é para a representação nacional uma consequência do direito de votar os impostos.

Primitivamente as despêsas públicas eram satisfeitas pelos rendimentos dos soberanos. Mais tarde, quando esses rendimentos se tornaram insuficientes começaram a pedir subsidios que eram votados em globo pela representação nacional.

Porém os impostos eram votados sem especificação, pois se considerava a fixação das despêsas e a designação de verbas para cada uma delas como um acto de mera administração.

Os soberanos para mais facilmente obterem os impostos começaram a expor os motivos porque faziam os pedidos e os fins a que destinavam as somas obtidas.

Este costume foi interpretado pela representação nacional como envolvendo uma consequência do direito que ela mesma tinha de votar os impostos

Tal foi a traços largos a longa evolução por que passou a votação dos impostos pela representação nacional até chegar á fixação e especificação das despêsas públicas que hoje se observam nos orçamentos modernos. Esta evolução foi observada no direito constitucional inglês, pois no continente a evolução foi sustada

pelo absolutismo que appareceu em seguida á Idade Média. A evolução não se chegou a completar sendo o costume inglês importado para o continente com o raiair das idéas liberais apoz a revolução francesa.

E desta longa evolução resultou, como vimos dizendo, o direito atribuido aos parlamentos de fixar os impostos.

Entre nós também esse direito existe — declara-a expressamente o n.º 3.º do art. 26.º da Constituição da República — «Compete privativamente ao Congresso da República: 3.º Orçar a receita e fixa a despêsa da República, anualmente, tomar as contas da receita e despêsa de cada exercicio financeiro e votar anualmente os impostos».

A segunda norma política da determinação das despêsas públicas é a seguinte: *tudo que diz respeito ás despêsas públicas e á situação financeira do Estado deve ser objeto da maior publicidade*. Tem-se com esta norma em vista que a opinião pública possa manifestar-se e interessar-se pelas coisas públicas. Quando não se observe esta norma ha toda a probabilidade de os governos malbaratarem os dinheiros públicos. Os contribuintes devem sempre ter conhecimento do destino que leva o seu dinheiro e não deve de modo algum um governo sensato opor-se á fiscalisação pelos cidadãos.

E' em observância a esta regra que se publicam as gerências dos diferentes anos financeiros e as contas para que a opinião pública formule o seu juizo acerca dos que governam.

A terceira e última norma é a de que *deve haver fiscalisação para que o poder executivo não ultrapasse as autorisações orçamentais*. Esta fiscalisação pertence

em todos os Estados a uma alta entidade, geralmente aos Tribunais de Contas.

Entre nós pertencia ao Tribunal de Contas até ao decr. de 11 de abril de 1911 que suprimiu esse tribunal e o substituiu pelo Conselho Superior da Administração financeira do Estado. Ha também a fiscalização por parte do parlamento.

O Conselho Superior da Administração financeira do Estado fiscalisa as despêsas públicas *à posteriori*, isto é, no fim do ano analisa as contas e verifica se estão em conformidade com as disposições legislativas. Só então são fechadas as contas.

Antigamente essa fiscalização era feita por meio do *visto* que deviam ter todas as ordens de pagamento. O visto pertencia ao Tribunal de Contas pelo decr. de 26 de junho de 1884 e ao Director Geral de Contabilidade pelo de 20 de março de 1907. A fiscalização era assim realisada *à priori*, pois nenhuma ordem podia ser paga sem ter o visto respectivo.

24. Direito das duas câmaras em matéria financeira—Dissemos que o direito de fixação das despêsas públicas pertence nas modernas nações á representação nacional.

E quando esta se organisa pela forma geralmente seguida que é a bi-cameral, tres são os sistemas que podem adotar-se quanto á coordenação das duas câmaras na fixação das despêsas públicas.

Pelo primeiro dêles *os direitos das duas câmaras na fixação das despêsas públicas são os mesmos*, embora pertencendo a perioridade da votação á câmara dos deputados. E' este o sistema seguido na Italia nos Estados Unidos e na França.

Este país só ultimam nte porê m adotou este sistema. O senado tinha demorado muito a discussão do orçamento, fazendo-o só á última hora; introduziu-lhe muitas modificações, vendo-se a câmara dos deputados na necessidade de concordar com elas para não demorar mais a aprovação do orçamento. E deste modo ficou estabelecido o precedente de o senado francês poder introduzir modificações no orçamento aprovado já pela câmara dos deputados.

O segundo sistema é seguido na Bélgica, Prússia e Holanda. No primeiro destes países *a segunda câmara não pode aumentar as despêsas aprovadas na dos deputados* e nos dois últimos *a câmara alta unicamente pode aprovar ou rejeitar o projeto da dos deputados em globo*.

O terceiro sistema é seguido na Inglaterra, tal qual resulta do *Parliament bill*. Segundo êle *a câmara dos comuns fixa irrevogavelmente as despêsas públicas, não podendo a câmara dos lords rejeitá-la sequer em globo*.

Foi por uma lenta e longa evolução que se chegou a este sistema. A Inglaterra seguiu primitivamente o primeiro sistema que apontamos — as câmaras tinham os mesmos direitos. Porê m a câmara dos comuns poude conseguir que a dos *lords* não podesse introduzir modificações nos *Money bills*, podendo unicamente rejeitá-los em globo.

Abusando porê m da sua preeminência sobre a câmara dos *lords*, a câmara dos comuns começou a introduzir nos *Money bills* as providências mais diversas que estes projetos não deviam conter, pois tinham unicamente character financeiro.

A câmara dos *lords* riagiú, dizendo que era anti-parlamentar e anti-constitucional esta prerogativa da

câmara dos comuns e não duvidou em reprovar alguns *Money bills* em que eram introduzidas as providências mais diversas.

Por sua vez a câmara dos comuns riagiu também protestando contra a preterição das suas regalias por parte da outra câmara.

Tal era a situação quando Lloyd George apresentou o chamado *orçamento socialista* em virtude das providências sociais que preconisa.

O orçamento foi aprovado na câmara dos comuns, sendo depois apresentado á câmara dos *lords*. O grande ministro inglês quisera colocar a câmara dos *lords* nesta situação: ou aprovar o orçamento em globo e então aprovava reformas que iam de encontro ao seu modo de ver, ou reprovar o orçamento e, nesse caso, assumir todas as responsabilidades que por ventura daí podessem resultar. E a câmara dos *lords* não teve dúvidas em rejeitar o projeto aprovado na câmara dos comuns.

Levanta-se então um grande conflito, dissolve se a câmara dos comuns e ha novas eleições. A câmara reeleita foi apresentado o chamado *Parliament bill* que foi aprovado. A câmara dos *lords* ainda tentou resistir, mas perante a ameaça do presidente do governo Lord Asquith de que seria nomeado pelo rei 400 pares, decidiu-se a aprovar o *Parliament bill* para não vêr decaír mais o seu prestígio, já bastante abalado.

Segundo o *Parliament bill* a câmara dos *lords* perdeu o *veto* em matéria financeira. Os *Money bills* são apresentados á câmara alta e se dentro dum mês não receberem aprovação, consideram-se aprovados. Tal é o que dispõe a lei de 18 de Agosto de 1911 que banii

toda a influência da câmara dos *lords* em matéria financeira.

Entre nós o sistema seguido é o que atribui igualdade de direitos ás duas câmaras, na fixação das despesas públicas, embora pertencendo a iniciativa do exame e discussão dos projetos á câmara dos deputados. É esta a doutrina a que chegamos pela interpretação do cit. n.º 3.º do art. 26.º da Constituição. Aí fala-se em «*Congresso da República*» que é constituído pelas duas câmaras — senado e dos deputados; e dos art. 54.º e 23.º. No art. 54.º declara se que «nos primeiros 15 dias de janeiro, o Ministro das Finanças apresentará á Câmara dos Deputados o Orçamento Geral do Estado»; e no art. 23.º fala-se do direito de iniciativa da Câmara dos Deputados. É este o sistema que melhor se coordena com o nosso sistema parlamentar, pois, tendo as duas câmaras a mesma origem, justo é que tenham os mesmos direitos.

Achamos pois razoavel o sistema seguido entre nós.

25. Iniciativa das despesas públicas. —

Quanto á iniciativa das despesas públicas, tres são os sistemas que podem seguir-se — o *sistema parlamentar*, o *sistema governamental* e o *sistema mixto*.

O *sistema parlamentar* é aquêlê em que a iniciativa das despesas públicas pertence unicamente ao poder legislativo. É próprio dos governos em que existe a separação de poderes. E' por isso que este sistema se adota nos Estados Unidos da América do Norte.

O orçamento que é considerado a primeira lei do Estado não podia de modo algum ser de iniciativa do poder executivo, uma vez que a attribuição de fazer leis pertence ao poder legislativo exclusivamente. De

contrário dar-se-ia uma invasão pelo poder executivo na esfera de acção do poder legislativo.

Nos governos parlamentares adota-se um dos dois últimos sistemas—ou se dá a iniciativa das despesas públicas ao poder executivo, ou se divide essa atribuição pelos poderes executivo e legislativo.

O sistema que atribui o direito de iniciativa das despesas públicas ao poder executivo—*sistema governamental*—é seguido e praticado na Inglaterra. Neste país intende-se que só os membros do governo é que podem conhecer bem quais as consequências do aumento das despesas públicas, por meio da informação dos seus agentes. Depois nem sempre os parlamentos conhecem bem as necessidades do Estado.

Em segundo lugar a iniciativa das despesas públicas deve atribuir-se aos ministros como uma consequência da responsabilidade ministerial, pelos serviços públicos, pois é claro que não se pode tornar responsável ninguém por uma medida com que não concorde.

Finalmente e em terceiro lugar é preciso obstar á tendência que mostram os parlamentos para a prodigalidade. E portanto a melhor maneira de evitar as consequências desastrosas que daí podiam resultar, é tirar aos parlamentos a iniciativa sobre despesas públicas.

Teoricamente o sistema inglês é pouco defensável, porque se o parlamento inglês tem ingerência no orçamento e isto com fundamento na soberania nacional, não se compreende que êle não tenha iniciativa nas despesas públicas. Mas praticamente tem as suas vantagens, atendendo ás razões que vimos de expôr.

E nem se pode dizer que o parlamento fica inibido da iniciativa das despesas públicas por quanto êle pode reprovár os projetos do governo.

Entre nós segue-se o *sistema mixto* que atribui a iniciativa sobre despesas públicas ao parlamento e ao governo. É o que resulta do art. 28.º da nossa Constituição em que se estabelece que «salvo o disposto no art. 23.º, a iniciativa de todos os projetos de lei compete indistintamente a qualquer dos membros do Congresso ou do poder executivo. O art. 23.º refere-se á iniciativa privativa da câmara dos deputados.

A disposição do art. 28.º da Constituição está regulada pela *Lei travão* de 15 de março de 1913. Segundo ela «não podem os membros das duas câmaras durante o período da discussão do Orçamento apresentar quaisquer propostas que envolvam aumento de despesa ou diminuição de receita»: (1.º parte do art. 1.º); e «é dispensado o Governo de dar execução imediata ás leis promulgadas posteriormente ao Orçamento, a começar no de 1912-1913, que envolvam aumento de despesa ou diminuição de receita, quando não tenham sido criadas e realizadas receitas compensadoras, de forma a manter-se o nivelamento orçamental, fixado pelo Congresso, annualmente» (art. 2.º)

Pode parecer que esta lei é inconstitucional em face do art. 28.º da Constituição. Porém a *lei travão* não se opõe ao disposto no art. 28.º, regula unicamente o exercício desse direito, não impedindo que qualquer membro do Congresso exerça a atribuição deste art., pois o pode fazer apresentando um projeto de lei.

A *lei travão* não vem de modo nenhum restringir a disposição do cit. art. da Constituição; unicamente estabelece a maneira como deve ser exercido o direito de iniciativa, não podendo por isso dizer-se que a Constituição foi violada.

26. Regra da autorização prévia das despesas públicas — *As despesas públicas devem ser votadas pelo parlamento antes de se efectuarem*, porque se a sua apreciação fosse posterior ao momento em que a despesa é feita, o parlamento não poderia deixar de as aprovar. Se não estivessem ainda pagas, o parlamento teria de autorisá-las para não serem abalados os créditos nacionais; se já o estivessem de modo nenhum podiam exigir daquêles que tivessem recebido o que lhes era devido, as quantias já pagas.

Pode argumentar-se com a responsabilidade ministerial para o caso de o govêrno ter feito despêsas com que o parlamento não concordasse. Mas os ministros não teriam bens que podessem indenisar os cofres públicos do esbanjamento feito; e ainda que tivessem essa sanção é de tal modo grave que não haveria parlamento algum que a applicasse.

De modo que a regra é que as despêsas devem ser autorisadas pelo parlamento antes de efectuadas. Essa autorisação faz-se pela abertura de *créditos* que como já vimos são *as somas precisas para a realisação das despêsas públicas*.

Com esta regra coordena-se esta outra de que *o orçamento deve ser votado antes do começo do periodo financeiro*.

Esta regra não seria violada uma vez, que as despêsas públicas se votassem á medida que vão sendo feitas. Mas isto traria grandes inconvenientes.

Em primeiro lugar não seria possível a comparação entre as receitas e as despêsas, de modo que umas vezes seriam feitas despêsas para que não havia receitas e outras podia deixar-se de satisfazer necessidades para que havia receita.

Em segundo lugar, o orçamento constitui um plano de administração do govêrno que é preciso ser apreciado antes de ser executado para que saibamos por onde caminham os negocios públicos.

Depois o orçamento aumenta as despêsas que se fazem com certos serviços, suprime outros, diminui a de outros, etc. Ora é preciso que o orçamento esteja votado antes do começo do periodo financeiro para se poderem executar todas as reformas necessarias e para não se perturbarem os serviços públicos. (1)

Frequentemente no começo do periodo financeiro não está votado o orçamento.

Neste caso dois são os sistemas que podem seguir-se—*o de considerar em vigor o orçamento anterior e o das autorisações parciais*.

O primeiro destes sistemas era seguido entre nós por virtude do Ato adicional de 3 de Abril de 1896. E' inconveniente por quanto vem inutilisar a pressão que o parlamento pode exercer sobre o govêrno para que este siga uma boa orientação. E desde que o govêrno não precisasse da votação do orçamento para viver, a rejeição deste pelo parlamento nunca poderia ter as consequências vantajosas que por ventura teria se essa votação fosse necessária.

Depois a necessidade para o govêrno de que o parlamento vote o orçamento é, nos países em que as câ-

(1) Dizemos periodo financeiro e não ano financeiro porque nem sempre esse periodo equivale ao ano civil. Assim na Inglaterra e Alemanha o periodo financeiro começa em Abril. E países ha onde o periodo financeiro chega a durar 3 anos. Entre nós é de um ano, começando em 1 de Julho e terminando em 30 de Junho.

maras se não reúnem por direito próprio, uma garantia eficaz para a convocação anual destas.

O sistema de considerar em vigor o orçamento anterior é pois pouco aceitável.

O sistema das autorisações parciais pode ainda revestir duas formas — a dos adiantamentos e a dos duodécimos provisórios.

O sistema dos duodécimos provisórios permite ao governo cobrar as receitas e efectuar as despesas durante um ou mais meses de harmonia com as leis existentes ou com os princípios estabelecidos na ocasião.

Pelo sistema dos adiantamentos autorisa-se o governo a dispendir até uma certa soma que é fixada na ocasião.

Este sistema tem o inconveniente de não se poder fixar facilmente essa soma. E por outro lado, enquanto que o sistema dos duodécimos se aplica tanto ás receitas como ás despesas, o dos adiantamentos não se aplica ás receitas. O governo no sistema dos adiantamentos ficaria até impossibilitado de cobrar as receitas quando elas fossem superiores á soma votada para despesas.

Depois ainda o sistema dos duodécimos é mais flexível, por quanto o parlamento podendo determinar o tempo que necessita para concluir a votação do orçamento, pode autorisar o governo a segui-lo durante esse tempo. E é muito mais fácil determinar esse tempo do que as somas necessárias ao governo.

Julgamos pois, para o caso de não estar votado o orçamento no começo do período financeiro, que deve ser preferido o sistema dos duodécimos.

E' este o sistema que hoje se pratica entre nós.

Discute-se muito sobre qual seja a natureza dos duodécimos provisórios, isto é, se são uma continuação

do orçamento anterior, se uma parte do novo ou se constitui orçamento especial.

Esta questão tem importância sob o ponto de vista prático. Assim se o parlamento votar uns certos duodécimos estando já votadas nas duas câmaras as despesas do ministério do Interior, da Justiça e das Finanças, pergunta-se: relativamente a estes ministérios, que créditos abrangem os duodécimos votados? São os do orçamento antigo, os do novo ou entrarão num orçamento especial? A solução será diversa conforme a natureza dos duodécimos provisórios.

27. Independência dos poderes públicos na fixação das despesas — Os poderes públicos gozam de completa independência relativamente á fixação das despesas públicas.

E sob o ponto de vista jurídico *só terá que haver o respeito pelos direitos subjectivos*. Assim nenhum parlamento se recusaria ao pagamento dos encargos da nação regularmente contraída.

Por outro lado e ainda sob o ponto de vista jurídico, *nenhum parlamento poderá sancionar encargos que tenham carácter perpétuo*. E' por isso que uma pensão vitalícia não poderá ser resgatada pelo parlamento, nem este pode estabelecer impostos de natureza perpétua.

Sob o ponto de vista político introduzem-se restrições nesta attribuição do parlamento com fins de diverso alcance. Uma vez *para garantir a independência de certos serviços*. E' o que succede em Inglaterra onde o orçamento se encontra dividido em duas partes — *uma permanente* — que não está sujeita á votação annual do parlamento; — *outra variavel* — que é votada annualmente. Entram na parte permanente a lista civil da

faunha rial, as despêsas com a magistratura, etc., e na variavel as despêsas que se prestam a modificações constantes como as da marinha e do exército.

Este sistema de considerar o orçamento dividido em duas partes não teve grande acolhimento no continente, embora houvesse escriptores que o aconselhassem. Hoje a tendência é no sentido de abolir distincções, por quanto não é facil de dizer quais as despêsas que devem entrar na parte permanente e quais as que fazem parte da variavel.

Depois os ministros podiam eximir-se de responsabilidades, alegando que foram obrigados a fazer despêsas sobre que não foram ouvidos. E' por isso que Jêze numa obra — *Le Budget* — não contorda com este sistema.

Outras vêses as restricções teem em vista *evitar a prodigalidade dos parlamentos*. Para isso exige-se uma maioria mais elevada para a approvação dos aumentos de despêsa. Recorre-se ao *referendum* como acontece na Suissa onde êle é preciso todas as vêses que se vote uma despêsa extraordinária superior a 250:000 francos, ou uma despêsa ordinaria de 25:000. E ainda pode evitar-se a prodigalidade dos parlamentos, concedendo ao chefe do Estado o direito de *veto* em matéria financeira. Tal é o que succede em alguns países da América.

Finalmente as limitações que se estabelecem na fixação das despêsas públicas, pretendem impedir *que o parlamento se ocupe de certos assumptos*. E' o que acontece em alguns países da união americana onde é absolutamente prohibido ao parlamento votar quaisquer subvenções ou subsidios para certos cultos.

28. Repartição das despêsas publicas entre o Estado e as autarquias locais.—

Este assunto prende-se com o direito administrativo, pois varia conforme se adotar uma política de centralisação ou de descentralisação.

O critério que se costuma adotar para a repartição das despêsas públicas entre o Estado e as autarquias considera como devendo estar a cargo do Estado *todas as despêsas destinadas á realisação d' serviços de interesse nacional* e a cargo das autarquias locais *as que visam dar satisfação aos serviços de interesse local*.

Ninguem duvida que devem estar a cargo do Estado as despêsas com o exército e com a marinha e que os serviços de incêndios, reparação de cemitérios e distribuição de águas devem sobrecarregar as autarquias locais.

O critério de destinação acima exposto torna-se porém de difficil applicação para certas despêsas, como são as que se fazem com a beneficência, obras públicas, instrução, etc.

Assim na Inglaterra a instrução esteve durante certo tempo a cargo das autarquias locais, succedendo outro tanto na Prússia e Itália. O mesmo se da relativamente ás obras públicas, sujeitando-se as autarquias as despêsas com a conservação e construcção de portos.

A França segue o sistema contrario, attribuindo ao Estado as despêsas com a instrução.

Nos países centralisadores como a França as despêsas do Estado tendem a aumentar; naquêles que seguem uma política descentralisadora, como a Inglaterra, as despêsas mostram tendência para diminuir.

Outros países representam uma situação intermédia: nem são tão centralisadores como a França, nem tão descentralisadores como a Inglaterra. Estão neste caso a Prússia e a Itália.

De modo que deve atender-se na repartição das despesas entre o Estado e as autarquias locais, á organização política, ás tradições históricas, ás condições geográficas e climatéricas, próprias de cada Estado.

Frequentemente aparecem espécies de despesas que parecendo uma forma de descentralisação, no fundo mais não são que manifestações da centralisação. Assim não raro succede que o Estado faz passar para as autarquias locais certas despesas, reservando-se o direito de administrar os serviços a que tais despesas dizem respeito. Isto para diminuir os encargos do Estado e para não sujeitar o parlamento á impopularidade que lhe poderia advir do aumento das despesas.

É este um mau sistema que, roubando os meios de vida ás autarquias locais, as coloca, por vêses, na dura necessidade de recorrerem a receitas extraordinárias e ilude a opinião pública com um equilíbrio financeiro fictício, cujas consequências são a ruína da vida nacional. É o que acontece na França e, infelizmente, um pouco entre nós.

E este o chamado sistema *das despesas obrigatórias* impostas pelo Estado ás autarquias locais, com o fim de obter receitas para a realisação de serviços de interesse geral.

Até á república seguia se entre nós o sistema de atribuir ás câmaras municipais as despesas com a instrução primária. E dava-se até o caso de haver câmaras que pagavam para outros concelhos. Era o que sucedia com a câmara de Coimbra e com a do Porto,

que pagando 100:000\$ apenas gastava com a instrução dentro do concelho 50:000\$.

O mesmo se dá com a assistência aos tuberculosos, etc. Deste modo as autarquias locais ficavam por vêses impossibilitadas de cumprirem a sua missão.

CAPITULO III

Aumento das despesas públicas

29. O aumento das despesas públicas será um fenómeno geral? — Vamos occupar-nos do aumento das despesas públicas e a primeira questão que se levanta é se esse aumento constitui um fenómeno geral.

Em todos os Estados ou sejam pequenos, ou grandes, quer sigam uma politica centralizadora, quer descentralizadora, quer sejam unitários ou federados, monarchias ou repúblicas, velhos ou novos, o aumento das despesas públicas se tem acentuado desmedidamente de ha um século a esta parte. E' pois o aumento das despesas públicas um fenómeno geral. E os individualistas podem num sonho generoso defender a redução das despesas públicas, mas esse sonho terá sempre um desmentido formal á luz crua e fria dos factos.

O aumento das despesas públicas tem sido enorme na França que é um dos países do continente europeu de feição mais unitarista.

As despesas publicas atingem neste país 1 097 milhões de francos em 1810 e 4.499 milhões em 1912. De modo que mais que quadruplicaram no período de pouco mais dum século.

Mas pode objectar-se: tal é devido á França ser um país de orientação centralista, e por conseguinte um país com muitas despêsas a cargo do Estado.

Mas vejamos a Inglaterra que pela sua posição geográfica, pelas suas vicissitudes históricas, pela diversidade do carácter dos seus habitantes, tem tido formas de governo muito diferentes das da França e dão mais larga preponderância a vida local. Pois aí o aumento das despêsas do Estado é também evidente.

Desde 1797 até 1912 as despêsas públicas na Inglaterra triplicaram, pois eram naquêle ano de 58 milhões de libras e atingem neste 178 milhões. O aumento das despêsas publicas acusado em 1814 que é de 112 milhões de libras não nos deve surpreender, por quanto êle é devido ás guerras contra Napoleão.

Já em 1901 o chanceler do erário, Beach, não ocultava as suas preocupações. Depois de ter constatado que nos cinco últimos anos as despêsas tinham aumentado de 28 milhões e as reccitas de 16, declarava as suas preocupações a respeito do futuro. «Faz agora cinco anos — dizia Beach — que tendo a honra, pela primeira vês, de apresentar o orçamento á Câmara dos Comuns, eu pretendi, o melhor que pude, chamar a atenção de Parlamento e do país. Fiz a história dos 20 anos precedentes e mostrei que o aumento das despêsas públicas não era proporcional ao das receitas; e exprimi as minhas dúvidas, quanto á possibilidade para o nosso sistema financeiro actual de poder sustentar tão grande pêso dado o caso de êle continuar a crescer».

De maneira que tanto na Inglaterra, o país descentralizador por excelência, o país em que o desenvolvimento da vida local é mais intenso, como na França

onde a acção centralisadora é manifesta, o aumento das despêsas públicas é um facto.

Mas — poderá observar-se — a Inglaterra avassalou o mundo com guerras, combateu Napoleão, combateu pelo seu império colonial na América, na Ásia, na África. A França obteve grandes victórias, suportou muitas catastrofes, combateu imenso. Talvez a situação seja diferente nos países sem veleidades bélicas, que pela sua situação geográfica e política não tenham necessidade de se defender, nem audácia para atacar. Estão neste caso a Bélgica e a Suíça, países pequenos, mas grandes focos de civilização e isentos de guerras desde ha muito. A Bélgica deveria, neste caso representar uma feliz excepção, se o aumento das despêsas públicas fosse uma consequência das guerras. Pois na Bélgica as despêsas públicas aumentaram 9 vêses de 1835 a 1911. Na verdade a cifra das despêsas públicas é no primeiro representado por 87 milhões de francos e no segundo por 786 milhões. O aumento é pois assustador em muito menos dum século.

A Suíça, o país modelo das democracias — é como a Bélgica um Estado neutro, não sujeito a guerras, e o aumento das despêsas públicas lá faz-se também grandemente. Assim é que sendo essas despêsas em 1850 apenas de 6 milhões de francos foram subindo até que em 1912 atingiram a importante soma de 154 milhões de francos. Aumentaram, pois, mais de 25 vêses em pouco mais de meio século.

Mas — poderá objectar se — isso é devido ao regimen das democracias que são muito prodigas, pois é um princípio geral de que nos somos sempre generosos com o dinheiro dos outros. Mas a Rússia, que embora sob o ponto de vista legal tenha um govêrno

constitucional, pratica ainda hoje um regimen autocrático. (1) Pois na Rússia as despêsas passaram de 109 milhões de rublos em 1803 a 2.844 milhões em 1911. Aumentaram 26 vêses em pouco mais dum século.

Mas não será isto uma consequência de a Europa ser um mundo velho, um mundo gasto? Se assim for os países novos hão de demonstrá-lo. Vejamos pois os Estados Unidos — país novo cheio de vida e de riquezas. Pois na república norte-americana as despêsas públicas sobem desde 3 milhões de dolares em 1791, até 654 milhões em 1912. Aumentam pois mais de 65 vêses as despêsas públicas no período de 1791-1912.

Outro tanto sucede no Japão onde as despêsas públicas aumentaram de 30 milhões de yenes em 1868, a 575 milhões em 1912. Aumentaram como se vê 19 vêses. E' um aumento excepcional que se explica pelo facto de o Japão ter entrado bruscamente na civilização europêa.

Como se vê, o aumento das despêsas públicas tem-se acentuado em todos os Estados, quer federados quer unitários, velhos ou novos, democráticos ou absolutistas, monárquicos ou republicanos, centralisadores ou descentralisadores, europeus ou extra-europeus. De modo que respondendo á pergunta que formulamos

(1) Frisando bem a verdade desta afirmação relataremos um caso interessante que se deu por ocasião da visita do czar á cidade de Moscow. Foram mandadas fechar as janelas de todas as casas e cortadas até 5 metros de altura as escadas que as casas naquela cidade tem pela parte de traz para o serviço de incêndios. E tudo isto para evitar um possivel ataque pelos nihilistas contra Nicolau II. Este caso vem relatado num livro — *Os pombos correios*, de Alberto Pimentel.

neste sumário poderemos responder afortunadamente que o aumento progressivo das despesas públicas é um fenómeno geral (1).

30. Aumento das despesas públicas em Portugal — Entre nós também se tem feito sentir, e dum modo assustador, o aumento das despesas públicas. Esse aumento é, e vai se tornando superior ás nossas condições económicas e financeiras, estando em grande desarmonia com o aumento das receitas.

Anos economicos	Valor em milhares de escudos	Anos economicos	Valor em milhares de escudos
1833-34	40 244	1881-82	36 132
1834-35	14.561	1891-92	54 947
1835-36	10.096	1895-96	54 591
1836-37	11.132	1900-01	56 259
1837-38	8 378	1904-02	58 577
1838-39	6 943	1902-03	59 523
1839-40	7 744	1903-04	62 490
1840-41	8 482	1904-05	61 503
1841-42	10.341	1905-06	63.279
1842-43	15.219	1906-07	67 400
1843-44	12.634	1907-08	71 301
1844-45	11.165	1908-09	72 800
1850-51	11 045	1909-10	73 593
1851-52	11 228	1910-11	66 708
1861-62	20.940	1911-12	70.229
1871-72	25.465	1912-13	72 300

(1) *Principes de Science des Finances*, por Nitti, pag 39 e segg
O illustre professor da cadeira mostrou como as despesas pú-

Poderíamos pôr de parte as despesas públicas até 1852 porque esse periodo foi cheio de lutas e dissencios, foi um periodo bastante anormal. Todavia fazemos a descrição das nossas despesas públicas desde 1833 até á actualidade e isto por anos economicos, como se vê no quadro antecedente.

Na verdade as despesas públicas começam a aumentar entre nós sobre tudo a partir de 1852. Unicamente se manifestou uma tendência para a diminuição de 1892 a 1895, devido aos esforços de José Dias Ferreira para equilibrar o orçamento em seguida á crise de 91. As despesas chegam então a baixar a 46.462 mil escudos no ano de 1893-94. Isto parecia um inicio duma nova era financeira, mas em breve as coisas continuaram no antigo rumo.

Ha um outro periodo em que as despesas públicas diminuem. E' de 1836 a 1840 em seguida a revolução setembrista, com a ditadura de Passos Manuel que pretendeu rialisar também o equilibrio orçamental. De modo que durante o periodo liberal as despesas públicas aumentaram extraordinariamente. Contribuiu para a baixa das despesas públicas nos 3 anos seguintes á crise de 91 o decr. de 13 de Junho de 1892 que reduziu os juros da dívida externa de $\frac{1}{3}$ em ouro e onerou os da interna com um imposto de 30 %.

Em com as leis da salvação pública pouco lucrou o país continuando as despesas públicas a crescer vertiginosamente.

blicas tem aumentado nos diferentes países e em vários anos. Abstemo-nos de transcrever esses quadros, dando apenas as somas dos anos extremos.

Para melhor fazermos idéa da nossa situação quanto ás despêsas públicas vamos estabelecer a comparação entre o nosso país e as nações estrangeiras, usando do chamado *processo das capitações*. Isto é, vamos vêr a quanto montam, por habitante, as despêsas públicas nos diversos países. Essa capitação era em 1911 a seguinte :

Países	Escudos por habitante	Países	Escudos por habitante
Alemanha	34	Itália.....	14,20
Inglaterra	24,60	Suécia.....	12,40
França.....	22	Portugal.....	11,70
Bélgica.....	18,60	Espanha.....	11,40
Áustria.....	18	Estados Unidos	11,40
Suissa.....	17,60	Dinamarca....	11
Holanda....	17,20	Brazil.....	10,80
Noruega.....	14,40	Rússia.....	10,70

E faremos ainda uma idéa mais exacta da situação do nosso país quanto ás despêsas públicas se soubermos que as despêsas de todo o mundo estão calculadas na mesma época em 11.080:000 de contos, equivalendo por conseguinte a cada habitante 7720. Nos países da Europa as despêsas somam 7.620:000 contos com uma capitação de 18740. A nossa capitação é excessiva apesar de ser inferior á de muitos outros países, porque o nosso país não abunda em recursos.

Uma capitação tem valores diversos consoante a riqueza de que um país dispõe. Assim a nossa capitação que é de 11770, é mais assustadora que, por exemplo a da França que é de 22700.

A nossa despêsa pública distribue se do seguinte modo: govêrno 1%, marinha 7%, exército 15%, juros e amortisações 21%, administração financeira 13%, diversos ramos de administração 31%, pensões de reforma 2,2% justiça 2,1%, relações externas 1,7% e instrução 6%.

De modo que resumindo temos a fixar, quanto a nossa despêsa pública o seguinte: durante o regimen liberal só houve dois períodos em que a despêsa diminuiu — de 1836 a 40 com Passos Manuel e de 92 a 95 com Dias Ferreira. As nossas despêsas públicas eram no comêço do regimen liberal de 10 000 milhares de escudos e hoje são de 70.000 milhares; isto, é claro, números redondos.

A baixa que se deu em seguida á crise de 1891 foi devida ao decr. de 13 de Junho de 1892 a que já nos referimos. Hoje os encargos da dívida pública interna são de 2,1%. Poz-se de parte a ficção do imposto de 30% sobre os juros, reduzindo deste modo os encargos da dívida pública interna aos 2,1%. Simplificou-se deste modo a escrita, não sendo preciso creditar e debitar inutilmente aos portadores de titulos da dívida pública interna os 30% dos seus juros.

31. O aumento das despêsas públicas será um fenomeno aparente? — Verificamos que a aumento das despêsas públicas é um fenómeno geral. Vejamos agora se será um fenómeno aparente ou se pelo contrário será um fenomeno real.

No sentido de considerar o aumento das despêsas públicas um fenomeno aparente ha considerações de ordem económica, de ordem politica e de ordem fiscal.

Como causa de ordem económica apresenta-se a

desvalorisação da moeda. Na verdade esta vale menos hoje 5 ou 6 vêses que nos séculos XIII-XV e menos 2 ou 3 que no século XVI. D'Avenel acompanha uma soma de 1.000 francos desde 1.200 e encontra essa soma reduzida a 2 fr. e 70 cent. De modo que tem sido grande a redução no valor da moeda.

E como as despêsas pessoais ou riais se traduzem por prestações pecuniárias, as despêsas públicas hão de fatalmente ressentir-se da depreciação da moeda. Os empregados públicos precisam de viver e estão sujeitos ás variações dos prêços. De modo que, estando depreciada a moeda os prêços são mais elevados, e os empregados do Estado precisam de maiores somas.

E assim o aumento das despêsas públicas é simplesmente aparente. As despêsas permanecem, mas como são expressas em moeda e esta se encontra depreciada, são representadas por uma maior soma, embora tendo o mesmo valor.

Uma outra ordem de considerações se tem feito fincapé para considerar as despêsas públicas como um fenómeno aparente — são as considerações de ordem política ou seja *o aumento de território e população que se deu nos Estados modernos*, em virtude das descobertas geográficas e do desenvolvimento da população. Só a Europa dobrou de população no século XIX. Portanto o aumento das despêsas públicas é um fenómeno aparente. Se elas rialmente estão aumentadas é porque aumentou a extensão da sua applicação. Se o território e a população dum Estado permanecerem invariáveis, as despêsas ficam também constantes.

Ha finalmente considerações de naturêsa fiscal. O aumento das despêsas públicas nos tempos modernos é simplesmente uma consequência de hoje % observar

a chamada *regra da universalidade das despêsas públicas*, que outrora nem sempre era seguida. Consiste esta regra em as despêsas públicas entrarem todas no orçamento. De modo que o aumento existe só na apparencia pois as despêsas públicas eram antigamente muito mais do que se supunha

Por outro lado o Estado rialisava muitos serviços pelo sistema da coacção, exigindo dos cidadãos coisas e serviços em beneficio dos serviços públicos.

E finalmente o Estado rialisa hoje serviços que antigamente estavam a cargo dos cidadãos.

Por todas estas razões de naturêsa fiscal, o aumento das despêsas é um fenómeno aparente.

Analisemos agora cada uma destas causas.

Não ha dúvida que a desvalorisação da moeda é um facto. Mas nós temos meios de determinar até onde chega essa desvalorisação e desse modo deduzindo do aumento das despêsas públicas a parte que é consequência dessa desvalorisação, fica ainda uma soma respeitavel. E o que mais é para notar é que as despêsas públicas crescem no século XIX atravez de todas as oscilações que se tem dado no valor da moeda, apesar dessas oscilações nem sempre se terem observado no sentido da desvalorisação. Assim até ao meado deste século a produção dos metais preciosos, sendo pequena, trouxe uma baixa nos prêços. De 1849 a 1857 a descoberta das minas de ouro da Austrália e da Califórnia, deu lugar á depreciação da moeda e consequentemente a uma alta nos prêços. De 1858 até 1873 os prêços apresentam oscilações da alta para a baixa chegando a apresentar uma tendência para a estabilidade a que fazem excepção apenas os anos económicos de 1864, 1872 e 1873.

Porém de 1874 a 1896 os preços diminuem consideravelmente em consequência da grande valorização que acabava de sofrer a moeda. É que a Alemanha aproveitava a grande indemnização de guerra que lhe pagara a França para passar do bi-metalismo ao monometalismo de ouro, donde derivou uma grande procura deste metal, o ecurtamento da sua oferta e fatalmente a diminuição dos preços. Esta baixa fez-se sentir na agricultura perniciosamente, sendo por isso que os agricultores, lutando com dificuldades de toda a ordem, começaram a exigir do Estado providencias no sentido de estabelecer barreiras proteccionistas de toda a ordem.

Finalmente de 1897 por diante os preços começam a aumentar, mui principalmente a partir de 1897. A produção do ouro aumentara, duplicando de 1890 a 1910 em virtude da descoberta de novas minas e do aperfeiçoamento nos processos de exploração, havendo por isso uma desvalorização da moeda. Todos estes factos se dão em virtude da *lei da oferta e da procura*.

As coisas porém parecem melhorar em virtude da produção do ouro ter já sido menos nestes últimos tempos, como mostram as estatísticas. De modo que os preços hão-de diminuir, mantendo-se no mesmo pé a produção do ouro.

E assim temos que as considerações de ordem económica não provam que o aumento das despêsas públicas seja um fenómeno aparente.

As causas políticas também não nos mostram que o aumento das despêsas públicas é um fenómeno aparente.

Em primeiro logar as despêsas que existem hoje e

que já existiam no passado estão bastante intensificadas, sendo certo que custa hoje mais um canhão de aço dos melhores que antigamente custava a armar um batalhão e que é mais caro um couraçado moderno, que foi na antiguidade a melhor esquadra de Atenas. Depois ha hoje os exércitos permanentes que só existem com caracter de estabilidade a partir das guerras napoleónicas. Isto quanto ás despêsas que já existiam no passado, como esta com o exército. Mas hoje ha muitas despêsas de que não se conhecem correspondentes nos tempos passados, como são as da instrução, da assistência, da hygiene, caminhos de ferro, telegrafia, radiografia, etc. De modo que não pode' dizer-se que as despêsas públicas aumentem por causa do alargamento do território e pela maior aglomeração de população num país.

Quanto á razão fiscal nós vemos que ha já tempo que se adota a *regra da universalidade* na descrição orçamental das despêsas e nem por isso elas deixaram de aumentar prodigiosamente. O sistema da coacção também já ha tempo que foi posto de parte e o aumento continua sempre.

Portanto a conclusão a que temos de chegar é que o aumento das despêsas públicas é um fenómeno.

32. Causas do aumento das despêsas públicas. — As causas do aumento prodigioso das despêsas públicas podem ser de tres ordens — *de ordem económica, política e financeira*.

Como *causas de ordem económica* poderemos apresentar o aumento da *riqueza nacional* e o *alevantamento do nivel moral e intellectual dos diferentes países* que tornam os cidadãos mais exigentes a respeito

dos serviços públicos; assim relativamente á instrução assistência, viação, etc.

Em segundo logar, *a transformação da vida económica nos tempos modernos com a applicação da electricidade, do vapor, da telegrafia, caminhos de ferro, calor*, etc. Os Estados veem-se obrigados a fazer despesas em que nem se pensava noutros tempos

Em terceiro logar *a concorrência que se desenca deou feroz entre os Estados no campo económico*. Todos os Estados hoje procuram desenvolver as suas indústrias e para lhe conquistarem mercados procuram desenvolvê-las oferecendo prémios, subsídios de toda a ordem. Ora estes prémios e estes subsídios entram no orçamento e constituem uma despesa.

Como *causas de natureza política* apresentaremos em primeiro logar *as democracias que são as formas dominantes nos regimens políticos modernos*. É próprio de todas as classes que dispõem do poder usarem d'êlê em seu beneficio — mostra-o a história. É natural pois que, pertencendo o poder nas modernas democracias ao povo, os representantes deste procurem aproveitar lo para lhe melhorarem as condições de vida, com a redução das horas de trabalho nos serviços do Estado, protecção, etc.

Em segundo logar, *o predomínio do principio preventivo sobre o repressivo*. Foi formulado por Wagner e é uma applicação do aforismo popular — *mais vale prevenir que remediar*. Daí resulta que o Estado dá maior desenvolvimento aos meios de que dispôe para prevenir as perturbações sociais. E assim o Estado tem de ter uma policia bem organisaada, um exercito disciplinado, uma boa organisação sanitária etc., tanto mais que se é certo que nas organisações repressivas alguma

coisa pode confiar-se á iniciativa individual, nas preventivas é que não.

Finalmente constitui ainda uma causa política do aumento das despêsas públicas *a situação internacional dos Estados* que depois da guerra franco-prussiana permanecem num regimen de paz armada, sujeitos por conseguinte a grandes despêsas, com armamentos, fortalêsas, exercitos enormes, mariinhas colossais, etc.

Finalmente *as causas de ordem financeiras* são constituídas *pela facilidade com que os Estados modernos obteem receitas para fazer face ás despêsas*. Nu verdade os modernos processos do crédito vieram facilitar grandemente a obtenção de receitas de toda a ordem, sendo até para lastimar que os Estados dêles abusassem como tem abusado. E frequentemente as receitas do Estado são de tal modo avultadas que os parlamentos veem-se embaraçados para as empregarem, sendo por vêses levados á dissipação. É o que succede nos Estados Unidos, onde os rendimentos provenientes do movimento aduaneiro e de outras causas, são de tal forma grandes que chega a haver dificuldade em os aplicar.

Esta explicação é complexa mas é preferivel a uma com caracter unilateral como a de Graziani que pretende explicar o aumento das despêsas públicas pelo principio da *utilidade relativa*. Esta explicação é muito vaga porque o principio da utilidade domina tudo.

Tanto mais que Graziani vê se na necessidade de lancar mão de verdadeiros artificios para explicar o aumento das despêsas públicas pelo principio da utilidade relativa. Assim êle afirma que as causas mediadas do aumento das despêsas públicas, são o aumento da riqueza e da população. Mas o aumento da riqueza

resulta da produção e esta não se verifica se não se deixar aos produtos uma certa utilidade relativa, isto é, se não se lhes der um produto superior ao custo. Por outro lado, o aumento da população apesar de derivar directamente de circunstâncias fisiológicas é, em grande parte uma consequência das condições económicas em que o indivíduo vive.

33. Dificuldade da política de economias. Estatística das despêsas públicas. —

Em virtude da tendência que as despêsas mostram para aumentar, fácil é de vêr que a política de economias é irrealisavel. Tratando-se das despêsas que já entram no orçamento o parlamento difficilmente as eliminará. Assim se se trata de despêsas com pessoal que por ser desnecessário poderia muito bem ser despedido, o parlamento não recorre a esse meio, não por direitos adquiridos, mas por humanitarismo, pois esses homens sem habilitações para se entregarem a outros serviços ficariam em péssimas circunstâncias. Tratando-se de reformas de caracter administrativo ou financeiro que tenham em vista diminuição de despêsas públicas, elas serão também irrealisáveis, por quanto as localidades se opõem. Assim se entre nós se tratasse de reduzir o número de concêlhos ou distritos, a resistência local manifestar-se-ia logo. Se se tratasse de deslocar um regimento as resistências seriam as mesmas. Depois ha interesses materiais, ha os fornecimentos que não são fáceis de evitar. Ha um correctivo que é o imposto, mas não é sufficiente. Depois nos regimens democraticos, vive-se da eleição e aos govêrnos não convêm ter contra si os eleitores.

De modo que o que deve haver é muita cautela

para que as despêsas não cheguem a ser incluídas no orçamento, porque uma vês lá, difficilmente sairão. E se antigamente o povo intervinha não consentindo no aumento das despêsas, hoje a opinião pública e desimpadora e o que pede é melhoramentos, subvenções e disto vão vivendo governantes e governados. A diminuição das despêsas só poderá fazer se em períodos revolucionários.

Na comparação das despêsas temos de servir nos das estatísticas, o que deve fazer-se com o maior cuidado possível. Assim querendo comparar as despêsas públicas dentro do mesmo país, mas atravez de vários períodos temos de fazer reduções importantes; temos de deduzir os aumentos que são devidos á desvalorisação da moeda, ao desinvolvimento do territorio e ao alargamento da população, a passagem de certos serviços dos particulares para o Estado, etc. Só assim é que se poderá chegar a uma conclusão verdadeira.

Quando se tratar da comparação de despêsas de diferentes Estados, devemos ter sempre a preocupação de tornar os dados homogénios; sem isso não é possível a comparação. Assim não devemos comparar a despêsa pública dum Estado unitário com a de um Estado federal, pois evidentemente que neste muitas despêsas ha que estão a cargo dos Estados locais. As despêsas dum Estado centralizador não devem comparar-se com as de um Estado descentralizador, pois neste uma grande parte das despêsas estão a cargo das autarquias locais.

E se as despêsas em globo devem ser homogénias para podermos comparar-se, o mesmo succede quando nos referirmos a cada despêsa em especial. Assim frequentemente avaliam se as despêsas militares dum

país, pelas despêsas do ministério da guerra, quando lia Estados que gastam muito mais com a marinha que com o exército. Devem pois coordenar-se as despêsas dos dois ministérios, quando pretendermos apreciar as despêsas militares dum país.

Para comparar as despêsas por meio das capitações que são as quotas da despêsa que pertencem a cada habitante, é preciso também grande cuidado. Tem de se atender ao número de membros que constituem a família, pois não raro succede que a capitação é menor, mas como as famílias são muito numerosas, os encargos do chefe de família são muito maiores.

Depois a mesma capitação tem importância diversa conforme a riqueza do país a que disser respeito. Assim a nossa capitação é inferior á da França, mas representa para nós uma situação menos desafogada, porque a França é um país muito mais rico do que o nosso.

De modo que é muito preciso que antes de entrarmos em confronto das despêsas públicas quer num quer em diferentes países, tornemos essas despêsas homogêneas ou, o que é o mesmo, comparáveis. (1)

(1) Na pag 45, linha 29, onde se lê quantitativo das despêsas, deve acrescentar-se: *Esta distinção era feita no regulamento de contabilidade de 31-8-81, no art 46.º* Na pag 48, linha 26, onde se lê alteração, deve ler-se *autorisação*. Na pag. 53, linha 30, onde vem *dec. de 9 de outubro* deve ler-se *dec de 8 de outubro*. Na pag 57, linha 30, em lugar de *contapôu o indivíduo ao Estado*, deve ler-se *contapôu o Estado ao indivíduo*

Na introdução, pag 48, linha 21, deve também ler-se *unicamente as receitas pondo de parte as despêsas* em vés de *unicamente as despêsas pondo de parte as receitas*, como lá vem

São estas as incorrecções que se nos afigurou deverem ser feitas desde já

PARTE II

Crédito público

CAPÍTULO I

Naturêsa do crédito público

31. Conceito do crédito público.—O primeiro problema a tratar, no estudo do *crédito público*, sera a determinação do seu conceito.

O crédito publico não é mais do que a applicação do crédito ordinário com toda a sua efficacia, a vida financeira do Estado. De modo que todas as divergências que se encontram entre os economistas quanto a noção de crédito se veem reflectir no crédito público.

Ha duas correntes — *objectiva e subjectiva*

Os economistas que seguem a corrente subjectiva definem o crédito sob o ponto de vista do devedor e sob o ponto de vista do credor. E assim uns definem o crédito como sendo *a confiança que o credor deposita no devedor, em virtude da qual lhe cede bens com a promessa de lhe serem restituídos no futuro*. Outros, definem o crédito sob o ponto de vista do devedor considerando-o *a possibilidade para o devedor de dispor de bens alheios mediante a promessa da sua restituição futura*.

Esta noção subjectiva do crédito passou para a sciência das finanças, definindo Leroy-Beaulieu crédito

público a possibilidade que tem os Estados de dispor dos capitais alheios, mediante a promessa do reembolso e dum certo juro, ou mediante o pagamento de certo juro (1) E Pierna, Hurtado considera o crédito público como sendo a confiança que os capitalista: dispensam aos Estados quando estes realisam empréstimos para satisfazerem as necessidades públicas. Encara pois Leroy-Beaulieu o crédito público sob o ponto de vista do credor.

Esta orientação está de ha muito posta de parte pelos economistas, pois o crédito fica assim caracterizado muito deficientemente. Na verdade estes dois elementos—a confiança de que gosa o devedor e a possibilidade que êle tem de dispor de capitais alheios com promessa de os restituir no futuro—são elementos secundários e acessórios do crédito.

E os economistas caracterizando o crédito por uma forma objectiva vieram a defini-lo como sendo *uma troca diferida entre uma prestação e uma contra-prestação realisada no futuro*. E applicando esta noção do crédito ordinário ao crédito público, nós poderemos defini-lo *a troca diferida entre uma prestação feita ao Estado e uma contra-prestação que êle ha de vir a fazer de futuro*.

E deste modo a verdadeira naturêsa do crédito pública é o ser *uma troca diferida*, isto é, uma troca em que ha um intervalo entre a prestação e a contra-pres-

(1) Assim na dívida consolidada, o Estado unicamente se obriga ao pagamento de certo juro, não sendo obrigado ao reembolso. Na dívida, o Estado obriga-se ao pagamento do juro e a fazer a sua amortização gradual, geralmente por sorteio

tação. Ha pois a considerar tres momentos: o da prestação, o da restituição dela e o intervalo entre uma e outra. E os elementos da confiança do credor no devedor e da possibilidade que tem este de dispor de capitais alheios são uma consequência do crédito ser *uma troca diferida* e não seus elementos essenciaes.

É claro que o Estado pode recorrer tanto mais amplamente ao crédito, quanto maior for a confiança de que gosa. Mas essa confiança depende de muitas circunstâncias, como são a riquêsa nacional, o trabalho nacional, a ordem social, a boa administração do Estado, a sua pontualidade na satisfação dos encargos que tiver, etc., etc.

De modo que a essência do crédito público é fundamentalmente a mesma do crédito privado e o devedor tem de ter a confiança do credor, exatamente por a prestação e a contraprestação se executarem com intervalos, isto é, por ser o crédito *uma troca diferida*.

35. Crédito público e crédito privado.

—Dissemos que o crédito público é fundamentalmente da mesma naturêsa que o privado. Mas como o crédito público se move numa esfera diferente da do privado, apparecem algumas diferenças entre um e outro. Estas diferenças podem estabelecer-se relativamente: 1) *á necessidade*; 2) *á elasticidade*; 3) *á duração*; 4) *às garantias dos créditos*.

1. Quanto *á necessidade* dos créditos nós vemos que êles são muito mais precisos ao Estado que aos particulares, por quanto ao passo que estes podem reduzir as suas despêsas, a não ser as de habitação, o Estado não pode diminuir as suas.

Os encargos do Estado são *a dívida pública*, as

despêsas com obras públicas e o pagamento dos vencimentos aos funcionários.

Os encargos da dívida pública não pode o Estado reduzi los, pois tem de cumprir os compromissos que tomou para com os credores.

As despêsas com obras públicas podem scindir-se em tres categorias: *obras já effectuadas, obras já começadas e obras a começar.*

As despêsas que se destinam a conservar obras já feitas não podem reduzir-se para não virem a deteriorar-se essas obras.

As despêsas com obras públicas já começadas, também não, porque desse modo perdia-se o dinheiro já gasto.

As despêsas com obras públicas ainda não principiadas é que poderiam ser reduzidas, mas nesse caso o Estado colocar-se-ia em manifesta inferioridade com os outros Estados.

As despêsas com os funcionários também não podem ser reduzidas, para não se desorganisarem os serviços públicos; além de que nenhum Estado quererá lançar os funcionários dispensados, na miséria, pois eles são homens que difficilmente encontrariam logar onde desenvolver a sua actividade

2. Quanto á *elasticidade* nós vemos que o crédito privado é muito mais limitado que o crédito público. Na verdade o empréstimo a particulares tem um limite na capacidade económica destes, podendo geralmente determinar se com precisão os bens que entram no patrimonio dêles.

Outro tanto se não dá com o Estado. Os encargos deste não são pagos com os seus bens, mas sim com os impostos que não tem limite, a não ser a resistên-

cia dos cidadãos não os pagando, ou dos seus representantes, não os votando.

3. Outra diferença entre o crédito público e o crédito privado está na *duração*.

O Estado é uma entidade com duração illimitada, contrariamente ao que succede com os individuos. E por isso não encontramos no crédito privado, as combinações que encontramos no crédito público. É o que se dá com as chamadas dívidas perpétuas em que o Estado paga um certo juro, mas não é obrigado a reembolsar os credores. Os princípios reguladores desta dívida não tem applicação a nenhum contrato que entre nos modernos códigos civis. Ha no nosso código o censo consignativo nos artt. 1644.º e segg. Mas passados 20 anos querendo o censuario pode reembolsar o credor da quantia prestada (1648 º). E por mais esforços que os tratadistas tenham feito para integrar os empréstimos públicos no direito civil, eles não conseguirão o seu desígnio, tendo esses empréstimos de ser regulados pelo direito público. Mas mais tarde nos referiremos a este assunto.

4. Quanto ás *garantias* nós vemos que os créditos privados são garantidos pelos bens dos devedores, contrariamente ao que se dá com os créditos públicos que longe de serem garantidos pelos bens dos Estados, o são pelos impostos.

E ao passo que no crédito privado o devedor tem de pagar, a não ser que não tenha por onde, no crédito público o Estado é o juiz da questão e é elle que pode dizer se se deve aumentar o imposto ou se se deve declarar em bancarrota. Quer num quer noutra caso os credores tem de conformar-se com a decisão do Estado.

36. Desenvolvimento historico do crédito público.—O crédito público na Antiguidade estava muito pouco desenvolvido. Basta dizer-se que legando Felipe a Alexandre uma dívida de 500 talentos ella era considerada enorme. As cidades da Grécia também tinham dívidas, mas eram de tal naturêsa que tinham por garantia a hipotêca dos bens dos seus habitantes.

Na Idade Média já não se confunde o crédito público com o crédito privado dos habitantes, mas é considerado com negócio privado do príncipe, do soberano. São os seus bens particulares que servem de garantia e respondem pelo pagamento dos empréstimos públicos. Teem ainda uma duração muito pequena não indo geralmente além da vida do soberano por ordem de quem tinham sido contraídos. Ex-gia-se até a ratificação do empréstimo pelo príncipe herdeiro, para no caso de haver abdicção, o credor não vir a perder.

Uma outra característica do crédito público neste tempo é ter um juro muito elevado. A Inglaterra mandou uma vês um contratante negociar um empréstimo a Flandres e este regosijava-se bastante por ter conseguido o capital ao juro módico de 13 % quando as outras nações o conseguiam a 15 %. Procura se até escapar ás leis repressivas da usura por meio de vários artificios. Assim o juro era frequentemente apresentado como sendo despêsas que tinham de fazer-se com o reembolso do capital ou como liberalidade do devedor. E assim se explicam as doações que os reis de França faziam aos banqueiros de Florença e da Lombardia. Eram meios de lhe pagarem os juros dos capitais que estes lhe emprestavam

Sónos século xviii é que o crédito deixa de ser con-

siderado como um negócio privado. Deu se nesta época a separação entre o património público e o do soberano. E ao mesmo tempo recorreu se ao imposto como meio de pagar os empréstimos contraídos pelos govêrnos. Numa primeira fase os credores é que cobram determinados impostos, pagando-se assim dos encargos que lhe são devidos pelo Estado. Depois dá-se a consignação de impostos especiais para o pagamento dos empréstimos. E só no século xix é que o crédito atingiu na Inglaterra a sua feição actual, com o desenvolvimento das operações bancárias, com a fundação de bolsas e com a regularidade introduzida nas organizações financeiras pela fiscalisação parlamentar.

De modo que na Antiguidade os empréstimos são considerados um negócio particular, respondendo por êles os bens dos habitantes do país que os contrai. Na Idade Média os créditos são um negócio particular do príncipe, respondendo por êle os seus domínios privados. Teem uma duração muito curta e um juro muito elevado. Dá se no século xviii a separação entre o património público e o património do príncipe e os empréstimos são pagos pelos impostos, primeiro recebidos pelos proprios credores e depois consignando-se o rendimento de alguns para a satisfação dos encargos desses empréstimos.

E finalmente o crédito público toma no século xix a sua feição actual com o desenvolvimento das operações bancárias, com a fundação das bolsas e com a regularidade introduzida na vida financeira pela fiscalisação parlamentar.

37. Legitimidade do crédito público.— Sendo o crédito público da mesma naturêsa que o

crédito privado, se bem que movendo-se apenas em esferas diferentes, deveria considerar-se tão legítimo aquêlê como este. Ha porém escritores que o teem combatido fundando-se em considerações: 1) *jurídica*; 2) *económica*; 3) *financeira*.

1). As considerações de ordem jurídica resumem-se no seguinte: o crédito público é um meio de que se seive a geração presente para lançar sobre a geração futura os encargos das dívidas que contrai. É pois ilegítimo, por quanto os encargos de dívidas, por vêses contraidas inconsideradamente, veem a sobrecarregar quem para elis não contribuiu.

2). O crédito público é também considerado ilegítimo, por quanto é um processo de subtrair os capitais á industria privada, de modo a diminuir a produção ou a tornar o seu custo muito mais elevado. Na verdade a taxa de juro ha de aumentar, pois contraindo o Estado dívidas, dá-se a rarefacção dos capitais, e, em virtude da lei da oferta e da procura a taxa de juro eleva se;

3) Em terceiro lugar o crédito público é ilegítimo, por quanto, facilitando ao Estado a obtenção de recursos para a satisfação das suas despêsas, torna o próprio, dando lugar á dissipação das riquêsas.

Vejamus agora qual o valor de cada uma destas considerações.

Em primeiro lugar — dizem os inimigos do crédito público — cada geração deve pagar as despêsas que faz, para não trilhar o caminho da prodigalidade e dissipação. Ora não é tanto assim.

Se as gerações futuras podem gosar do activo das gerações antecedentes que lhes transmitem descobertas, inventos, ape feicoamentos, etc., é justo que também sejam sobrecarregadas com parte do seu passivo, tanto

mais que hoje, o activo que uma geração lega á que se lhe segue, é muito superior ao passivo. Depois ha melhoramentos, como caminhos de ferro, canais, portos, etc., que veem aproveitar sobre tudo ás gerações futuras, sendo por isso justo que auferindo os benefícios dos melhoramentos, partilhem também dos seus encargos.

O que deve estabelecer-se, no rigor dos princípios é que cada geração pague a parte correspondente aos benefícios que auferê. E é pouco mais ou menos isto que está succedendo na Inglaterra, onde os processos de amortisação são de tal modo organisados que uma geração unicamente vem a suportar os encargos correspondentes aos benefícios que auferê.

As razões de ordem económica também não tem valor de maior.

E' verdade que os empréstimos quando contraidos com uma taxa de juro elevada poderiam vir transtornar a vida económica, diminuindo ou dificultando a produção, pois nesse caso a industria privada só encontraria capitais em condições muito desvantajosas. Mas os empréstimos públicos são geralmente contraidos com um juro muito módico. Assim a consolidada inglesa é a 2,5 0/0, francês a 3 0/0, o italiano a 4 0/0 e o nosso a 2,10 0/0 (1).

E' também verdade que ha créditos contraidos pelo Estado que nada aproveitam. E' o que pode succeder com os créditos rializados para fazer face ás despêsas com uma guerra. Mas frequente mente os capitais pe-

(1) O consolidado português é a 3 %, mas a lei de 30 de Junho de 1913 mandou que na escrituração apenas se lançasse.n 2,10 % diminuindo ja o inposto de 30 % que sobrecarrega esse juro.

didos são applicados com muitas vantagens para a sociedade. E' o que se da com as medidas de fomento

Depois os capitais emprestados ao Estado são geralmente de especulação nada aproveitando a industria, e são as mais das vêses capitais estrangeiros. Frequentemente até os capitais emprestados ao Estado fomentam e impulsionam a vida economica. Dá se isto principalmente quando se faz a chamada democratisação da dívida publica, por quanto neste caso os capitais são constituídos pelas pequenas economias que vinham a ser dissipadas se não encontrassem tão facil collocação.

Finalmente o crédito público é, sob o ponto de vista financeiro considerado illegítimo, por quanto leva o Estado a dissipação. Ora os abusos que se tem feito do crédito público não justificam a sua condenação.

E se o Estado, pode ser levado á profligalidade também muitos proprietarios tem abusado do crédito predial e nem por isso êle deve ser condenado. Um industrial, pode, recorrendo abusivamente ao crédito, arruinar-se, mas isso não justifica que se condene um industrial de tento pelo facto de recorrer ao crédito para realisar a produção em condições mais vantajosas.

De modo que o crédito público não pode apreciar-se em si, mas em harmonia com o uso que dêle se faz e só pode considerar-se bom ou mau consoante o uso que dêle se fizer.

38. Utilidade do crédito público — Quanto a utilidade do crédito público, ha duas opiniões — *optimista e pessimista*.

A primeira foi seguida por muitos escritores do século XVIII que tinham as maiores illusões quanto a utili-

dade do crédito público, chegando a afirmar que os impostos deviam ser substituidos por empréstimos. Os créditos públicos eram verdadeiras minas de ouro.

Voltaire dizia que o Estado não devia acanhar-se de pedir, pois os cidadãos vinham a receber como prestamistas as quantias que pagavam como contribuintes. O Estado pedindo não faz mais do que emprestar a si mesmo.

Voltaire e os escritores optimistas esqueciam-se que uma grande parte dos impostos é destinada ao pagamento dos encargos provenientes dos empréstimos. E se ha um excesso de impostos é em grande parte, devido aos avultados encargos da dívida pública.

Por outro lado, os bens que os cidadãos prestam ao Estado sob a forma de impostos, nem sempre lhe são restituídos como prestamistas, pois ha uma dívida externa em que os juros vão para o estrangeiro, dando-se deste modo uma drenagem de capitais, o que constitui um desfalque para a vida economica nacional.

Diz também Voltaire que o Estado pede a si mesmo. Êle pede mas é aos capitalistas. E' pois um sofisma muito grosseiro de que se serve Voltaire para fazer acreditar a sua doutrina.

Por seu turno Hume, Ricardo e J. B. Say sêguem uma opinião inteiramente oposta a de Voltaire e seus sequazes. Seguem a chamada *opinião pessimista* sobre a utilidade do crédito público.

Hume não tinha dúvida nenhuma em afirmar que *ou o Estado destrói o crédito publico, ou o crédito publico destrói o Estado*.

De modo que tinha de por se de parte o crédito público para não se arruinar o Estado

Também esta opinião é exagerada. O crédito tem

vantagens sob o ponto de vista *jurídico, económico e financeiro*.

Sob o ponto de vista jurídico, o crédito público é um meio de se poderem dividir os encargos públicos pelas diferentes gerações. Na verdade sendo o Estado uma entidade de duração ilimitada, as despesas públicas podem ir se dividindo pelas diferentes gerações gradualmente, conforme os benefícios que cada uma auferir dos serviços públicos. É recorrendo ao crédito que o Estado vai dividindo o encargo pelas gerações.

Sob o ponto de vista económico e financeiro o crédito público tem vantagens, sendo pelos seus processos que o Estado obtém os recursos de que necessita eventualmente. Ha despesas que são inadmissíveis como as duma guerra e seria muito difícil e algo demorada a sua aquisição por meio do imposto.

E depois nem sempre se pôde recorrer aos impostos, pois a capacidade tributária dos cidadãos pôde encontrar-se esgotada e não ser possível cobrar mais impostos.

O crédito público permite também efectuar os serviços públicos continuamente. Na verdade sem os processos do crédito público isso não seria possível, por quanto as receitas só entram nos cofres do Estado em determinadas épocas do ano e as despesas fazem-se sempre. O Estado tem então de recorrer aos processos do crédito público realisando antecipações pela chamada dívida flutuante a que já nos refrimos. (1)

(1) Dispensamo-nos de fazer aqui algumas considerações sobre a dívida flutuante por já se encontrarem feitas a pag. 46 destas lições.

39. Tesouros de guerra e reservas mobiliárias dos Estados

-- Na antiguidade os Estados acumulavam riquêsas para ocorrer a despêsas imprevistas, principalmente despêsas de guerra. Essas riquêsas constituíam os chamados *tesouros de guerra*, que também podem ser constituídos doutro modo. Assim podem ser formados por papeis de crédito ou reservas mobiliárias.

Este sistema achava-se abandonado, mas foi actualizado pela Alemanha que aproveitou parte da endenisação que lhe foi paga pela França depois de 1871 para constituir um tesouro de guerra e pelo Japão que aproveitou para igual fim a endenisação que lhe foi paga pela China.

Os tesouros de guerra podem também ser formados com o produto da alienação de bens nacionais, empréstimos, excessos orçamentais, etc.

Os financeiros são contrários aos tesouros de guerra por quanto são um meio de aferrolhar capitais de que não se obtém lucro algum. Na verdade os capitais são dêste modo subtraídos á indústria e a toda e qualquer forma de produção; ficam improdutos.

Por outro lado dão lugar á tentação do govêrno para gastar de mais, furtando-se á fiscalisação parlamentar. Se o Estado tem muitas receitas, em lugar de as reservar para o caso de guerra, melhor seria que as applicasse na amortisação da dívida pública, na realisação de reformas sociais, etc. E tanto mais não ha razão que justifique os tesouros de guerra, quanto é certo que em caso de guerra o Estado poderia recorrer ao empréstimo ou a qualquer outro meio para custear tais despêsas.

Estas razões são verdadeiras sob o ponto de vista financeiro, mas sob o ponto de vista politico as cousas mudam muito de figura. Os tesouros de guerra embora não cheguem para levar a guerra a cabo, tem a vantagem enormissima de se poderem fazer as primeiras despêsas sem ser preciso recorrer ao crédito. Todos sabem de mais a mais que quando um Estado entra em guerra os seus fundos baixam imenso de cotacão e os empréstimos que realisar hão de ficar lhe por um juro enorme, por quanto os títulos que caucionarem tal empréstimo hão de ser colocados muito abaixo do par.

E o argumento de maior força apresentado pelos inimigos dos tesouros de guerra — inactividade dos capitais intesourados — pode obviar-se pois os capitais podem tornar se produtivos. E isso pode conseguir-se por dois modos: imitar *bilhetes do tesouro* correspondentes aos capitais que constituem o tesouro, bilhetes que não são reembolsáveis, mas recebidos em todas as repartições públicas, e isto succede na Alemanha; ou então podem empregar-se os capitais que constituem o tesouro em fundos públicos.

Discute-se muito porêem, se esses fundos publicos devem ser nacionais ou estrangeiros. Dizem alguns que os fundos devem ser nacionais por dois motivos: para evitar a drenagem de capitais para o estrangeiro e para valorisar os fundos nacionais que sendo mais raros no mercado hão de ter maior cotacão.

Estas razões caem pela base se nos atendermos a que no momento em que estalar a guerra a baixa tem de dar se forçosamente, nos fundos nacionais, vendo se então o Estado em grandes difficuldades para obter os capitais que são representados por esses titulos.

Por isso os capitais que constituem o tesouro de

guerra devem ser empregados em fundos públicos duma nação com a qual não haja probabilidades de entrar em guerra o Estado que os adquire. E' esta a opinião abalisada de Leroy-Beaulieu.

Fica assim terminado o estudo da naturêsa do crédito público.

CAPÍTULO II

Empréstimos públicos

40. Conceito jurídico do empréstimo público — Terminado o estudo do crédito público e como as suas operações se realisam por meio de empréstimos contraídos pelo Estado, segue-se naturalmente o estudo dos *empréstimos públicos*.

E torna-se necessário distinguir no estudo dos empréstimos públicos, o *conceito jurídico* e o *financeiro*.

Sob o ponto de vista jurídico o empréstimo público é considerado um contrato de usura por alguns escritores.

E por isso procuram submetê-lo aos princípios reguladores desta forma de contratos. Dizem esses escritores que o empréstimo público dá origem a situações subjectivas intangíveis; a direitos subjectivos que devem ser integral e absolutamente mantidos pelo Estado. E por isso, concluem elles, os parlamentos de modo algum podem recusar-se a votar os créditos precisos para fazer face aos encargos dos empréstimos públicos.

Todavia os escritores que defendem esta doutrina, entre os quais se conta Jêze, não deixam de reconhecer certas diferenças entre os empréstimos públicos e os empréstimos privados.

Assim a garantia dos empréstimos públicos reside

na boa fé dos contratos, por quanto os bens do Estado não podem ser executados como os bens dos particulares. A garantia é assim menos eficaz nos empréstimos públicos que nos privados.

Por outro lado os empréstimos públicos são contraídos por uma entidade que oferece como garantia do seu pagamento, os impostos. Portanto haverá tanto mais facilidade em realisar esses empréstimos quanto maior fôr a facilidade com que o Estado pode cobrar esses impostos. E' por isso que países com grandes dívidas gosam dum grande crédito. Está neste caso a França, onde os impostos são cobrados com enorme facilidade. Outro tanto não sucede com os empréstimos privados que tem um limite na situação económica mais ou menos desafogada dos particulares.

Finalmente, os empréstimos públicos são contraídos por uma entidade com duração illimitada, podendo ser a longo praso que pode até deixar de ser estabelecido.

É o que succede nas dívidas com carácter perpétuo.

Os empréstimos públicos prestam-se pois a condições que não podem existir nos empréstimos privados.

Mas se analisarmos os factos da vida real nós vemos que não bastam estas diferenças para caracterisar os empréstimos públicos.

Efectivamente nos verificamos que o Estado paga quando quer e como quer. O Estado paga quando quer, por quanto os bens do património público não podem ser executados, nem tão pouco os bens dos particulares que servem para alimentar as receitas para a realisação dos serviços públicos. Se assim não fosse os serviços públicos haviam de fatalmente desorganisar-

se, dando-se perturbações constantes na vida do Estado.

O Estado paga como quer, por quanto, por vêses realisa os seus pagamentos com títulos cujo valor se encontra muito depreciado, tendo deste modo um valor muito abaixo do par, prejudicando os seus credores. Tal o que acontece com a dívida flutuante a que já nos referimos. Esta forma de dívida pública tem os inconvenientes de ser contraída por uma taxa de juro muito elevada e por um prazo muito curto. E por isso o Estado frequentemente para não vêr perturbada a sua vida, faz o que se chama a consolidação da dívida flutuante; converte-a numa dívida a longo prazo. Outras vêses o Estado reduz os encargos da dívida pública, já directamente, já indirectamente, lançando um imposto sobre os juros.

Pode ainda o Estado verificar que a taxa do juro da dívida pública é superior a taxa corrente no mercado e nesse caso realisa uma *conversão*. Reduz os juros que pagava, da seguinte forma: contrai um empréstimo e promete reembolsar os credores, mediante uma redução; ou conserva esses capitais, oferecendo aos credores um juro mais reduzido.

Pode ainda succeder que nas dívidas a longo prazo, o Estado tenha interesse em amortisar. E se os credores se opõem em virtude de quererem ter os seus capitais colocados por mais tempo, o Estado pode obrigá-los a receber.

Portanto o Estado paga como quer e quando quer não cabendo os empréstimos públicos nos moldes do direito privado.

Por isso apareceram alguns escritores, afirmando que os empréstimos públicos era n contratos de direito

público. Mas então que contrato de direito público é este em que o Estado pode modificar por si só as obrigações que dêle resultam?

Outros escritores vieram dizer que os empréstimos públicos são contratos feitos sob uma condição potestativa. Não sob uma condição puramente potestativa, mas sob condições simplesmente potestativas. (1)

O Estado não cumpre por vêses todas as cláusulas dos seus contratos em virtude de as suas condições lho não permitirem. Ha pois uma *condição simplesmente potestativa* que contraria mente á *puramente potestativa*, é admissa nos domínios do direito privado.

Mas se o Estado não cumpre por não poder, como se ha de verificar se realmente o Estado pode ou não pagar? Não ha meio.

Foi atendendo a isto que alguns escritores alemães, nomeadamente internacionalistas, puseram de parte os princípios do direito privado e consideraram os empréstimos públicos como atos de soberania, pois são sancionados por uma lei.

Entre nós o art. 26.º n.º 4.º da Constituição declara que « compete privativamente ao Congresso da República:

4.º « Autorisar o Poder Executivo a realisar empréstimos e outras operações de crédito, que não sejam de

(1) Um contrato diz-se feito sob condição potestativa quando o seu cumprimento depende da vontade do individuo que o faz sob essa condição. Esta é *puramente potestativa* quando o cumprimento do contrato depende exclusivamente da vontade do individuo.

Assim ha uma condição neste caso quando me obrigo a fazer qualquer coisa *se quizer*. A condição é *simplesmente potestativa* quando depende da vontade do individuo mas sob um facto realitavel. Assim se eu me obrigo a fazer uma coisa *se poder*

dívida flutuante, estabelecendo ou aprovando previamente as condições gerais em que devem ser feitos.» Os empréstimos são pois autorizados por um ato legislativo. E se é próprio da soberania a auto-obrigação, também por um ato de soberania poder-se-hão modificar as obrigações contraídas. Por meio dum ato legislativo, o Estado contrai um empréstimo, por um novo ato legislativo o Estado poderia modificar as obrigações tomadas.

Só por meio desta explicação dos empréstimos públicos se podem compreender os factos da vida real. Devemos assim pôr de parte as doutrinas daquêles escritores que querem aplicar os princípios rígidos do direito civil aos empréstimos públicos. Estes devem considerar-se dominados pelos princípios do direito de soberania do Estado.

41. Conceito financeiro do empréstimo público. — Na caracterisação dos empréstimos públicos sob o ponto de vista financeiro também ha divergências entre os escritores.

Uns sustentam que os empréstimos públicos são *impostos reembolsáveis a prazo*. Tal é a opinião de De Greef.

Mas o imposto é uma prestação obrigatória e o empréstimo é voluntario. Os capitalistas cedem capitais ao Estado, porque nisso teem vantagens. Estas duas prestações não se confundem. Depois o imposto unicamente pode ser cobrado dentro do território do Estado, ao passo que um grande número de empréstimo é contraído no estrangeiro

De Greef parte do princípio que a colectividade cede capitais ao Estado para este poder realisar um

certo número de funções em proveito da mesma colectividade, e, portanto acha contraditório que o Estado pague juros por esses capitais.

De Greef finge deste modo esquecer que quem presta ao Estado é um certo número de capitalistas e não a colectividade. E até frequentemente uma grande parte desses capitais vem de capitalistas estrangeiros que nada tem com a acção do Estado.

Jéze sustenta que o empréstimo público é *simplesmente uma antecipação de receitas*, mas nunca uma receita. E isto porque o empréstimo o que faz é fornecer capitais ao Estado para este satisfazer certas despêsas.

Mas o Estado tem de restituir de futuro esses capitais sob a forma de juros e amortisações com os rendimentos públicos. As verdadeiras receitas, essas provem dos impostos e dos rendimentos dos domínios do Estado.

Segundo a concepção tradicional ou clássica, os empréstimos públicos são o tipo das receitas extraordinarias. E' desta opinião Ricca-Salerno (1).

Pondo de parte as doutrinas de De Greef, ficam a de Jéze e a clássica. A mais rigorosa é a de Jéze. Mas como os empréstimos públicos põem á disposição do Estado certos recursos para a realisação dos serviços

(1) As receitas dividem-se em ordinárias e extraordinárias, segundo o critério do tempo. Isto é, uma receita ordinária tem caracter permanente, repete-se em todos os períodos financeiros Assim os impostos, a contribuição predial, a de registo são receitas ordinárias. Receitas extraordinárias teem um caracter transitório, isto é, não se repetem em todos os períodos financeiros

Estão neste caso os empréstimos, os rendimentos do dominio público, a alienação do patrimonio público

públicos, não haverá dificuldade em os considerar como receitas extraordinárias.

42. Efeitos económicos dos empréstimos públicos — Caracterisados os empréstimos públicos vamos determinar quais os seus efeitos economicos.

Para isso teremos de distinguir os empréstimos nacionais, dos empréstimos estrangeiros. E dentro dos empréstimos nacionais teremos de considerar ainda duas categorias — a dos empréstimos contraídos por uma taxa de juro normal e os empréstimos por uma taxa de juro superior á normal.

Os empréstimos contraídos dentro do territorio dum Estado por um juro normal não tem inconvenientes de espécie alguma para a economia nacional, por quanto o Estado não faz concorrência deslial a industria. E tem até, os empréstimos nestas circunstâncias vantagens importantes. Assim elles permitem a collocação das pequenas economias e difundem o gosto pelos bens mobiliarios. Primeiro ensaia-se o gosto pelos fundos públicos, desaparecendo a desconfiança dos particulares pelos bens mobiliários, pois a situação do Estado é mais conhecida que a dos particulares. Reconhecidas as conveniências que resultam desta collocação das pequenas economias, ellas comecam a empregar-se também na constituição de emprézas particulares e assim veem a desenvolver-se a iniciativa individual, e, consequentemente, a vida nacional.

Quando a taxa de juro dos empréstimos públicos é superior a taxa normal, então sim, faz-se uma concorrência deslial á industria nacional e roubam-se lhe os capitais de que precisa para viver.

Procuram então collocação nos fundos públicos as seguintes catégorias de capitais: os provenientes da redução do consumo pelo engodo de grandes juros. Foi o que succedeu entre nós com a divida flutuante cuja taxa de juro chegou a ser de 8% e mais; os capitais que abandonam a industria, e finalmente os capitais novos que em vés de irem desenvolver a industria veem a ser empregues em fundos públicos.

Os empréstimos contraídos no estrangeiro são dumha benéfica influencia para a vida nacional, por quanto permitem realisa, melhoramentos sem subtraír capitais a industria nacional. Tem pois a vantagem desenvolver as forcas productivas dum país. E assim se dá aquilo a que Wolwiski chama *colomsacão dos capitais*. Os Estados mais abundantes em capitais auxiliam aquêles que os tem em menor número. Os Estados encontram-se divididos em duas categorias — *credores e devedores*. Encontram-se na primeira, a Inglaterra, a Alemanha, Suissa, Estados-Unidos, etc. e na segunda, a Austria, a Italia, a Espanha, Portugal, etc.

Em todo o caso estas vantagens são contrabalancadas por alguns inconvenientes. Assim os Estados devedores ficam mais ou menos na dependência dos Estados crédores, dependência que pode dar logar a pessimos resultados.

Por outro lado os Estados devedores tem de pagar os juros das quantias emprestadas, em ouro, e daí resulta a drenagem constante desse metal para o pais crédor. São graves as consequências que daí resultam pois se da o agravamento dos câmbios, o aumento do ago, etc.

Este inconveniente é modificado e profundamente pelo chamado *fenomeno da repatriação* dos titulos da divida

externa. Resgatam-se esses títulos, pela maior confiança que elles inspiram, pois além de terem como garantia a consignação dos rendimentos da alfandega tem o apoio das nações estrangeiras, quando o Estado devedor os não pague pontualmente. O resgate dos títulos da dívida externa é assim quasi uma lei, observando-se também já esse fenómeno entre nós.

De modo que dá-se a drenagem do ouro, mas como elle volta para os nacionaes que tem títulos da dívida externa, não se perturba a vida nacional.

Em todo o caso não nos devemos iludir com as vantagens dos empréstimos contraídos no estrangeiro.

43. Comparação entre o empréstimo público e o imposto. — Para completar-mos o estudo dos efeitos económicos dos empréstimos públicos, vamos verificar qual é mais vantajoso, se o recurso aos empréstimos, se aos impostos. Para isso vamos fazer a comparação dos empréstimos públicos com os impostos.

Escritôres ha que entendem que não deve recorrer-se ao empréstimo para satisfazer as despêsas públicas. O imposto é um processo de satisfazer as despêsas, mais simples que o empréstimo que é muito mais complexo, tornando-se necessário pagar os juros e os serviços da administração da dívida pública. E nesta ordem de idéas houve já quem não tivese a dúvida em afirmar que a Inglaterra não deveria ter recorrido aos empréstimos nem mesmo para sustentar as guerras que teve com a França nos principios do século XIX.

Esta doutrina não pôde admitir-se até ás suas últimas consequências. Quando se trata de despêsas urgentes

e avultadas, o Estado não pode satisfazê-las por meio de imposto, tendo então de recorrer aos empréstimos.

Os impostos constituem um recurso muito moroso levando mêses e até anos a cobrar. Acresce que vindo um imposto novo ha de encontrar entraves de toda a ordem na sua cobrança. Por isso o Estado vê-se na necessidade de recorrer aos empréstimos.

Por outro lado a pressão tributária tem certos além dos quais o Estado encontrará resistência por parte dos particulares para pagar os impostos. E sendo em momentos de crise, quando todos procuram reduzir o seu consumo e em que as transacções se encurtam o mais possível, diminuindo por isso muito, os impostos indirectos. Os impostos directos podem ainda aumentar-se, mas dentro de limites muito restritos. Único recurso que o Estado tem a seguir — contrair empréstimos.

Além disso os Estados não podem contar com os impostos para a realisação das obras públicas, pois teria de as paralisar frequentemente, ficando assim em condições de manifesta inferioridade para com os outros Estados. Para não succeder assim o Estado vê-se obrigado a contrair empréstimos.

Muitos escritores aconselham a realisação das obras públicas pelos particulares, como succede na Inglaterra. Porém nem todos os paises se encontram nas condições da Inglaterra. E se lá o Estado tem a seu cargo poucas obras públicas, é porque elas são feitas pelas autarquias locais.

É claro que as obras públicas devem ser realisadas com prudência e de harmonia com os recursos de que dispõe o país que as executa. A crise financeira com que se está debatendo o Brazil é devida aos melhora-

mentos precipitados que lá se teem feito nos últimos tempos.

4.4. Destino dos empréstimos públicos.

— Para melhor compreender a comparação entre os empréstimos públicos e os impostos é necessario estudar o destino dos empréstimos públicos

Em primeiro lugar o Estado não deve lançar mão do empréstimo para satisfazer despêsas ordinárias, por quanto estas representam a manutenção dos encargos da vida económica e social dum país, sendo por isso um encargo da geração presente a qual de modo nenhum pode ter o direito de os transferir para uma geração futura.

Depois as despêsas ordinárias teem um carácter periódico, repetindo-se em todos os períodos financeiros. Daí resulta que todo o Estado que recorre ao empréstimo para as satisfazer, viria dar lugar a um processo periódico que elevaria de tal modo a dívida pública que a breve trecho não poderiam satisfazer-se os seus encargos ou pelo menos impossibilitaria o restabelecimento do equilibrio orçamental.

Posto isto a única conclusão a que se pôde chegar é que um Estado bem administrado só deve recorrer a empréstimo para a satisfação das despêsas extraordinárias

Mas neste caso ainda é preciso estabelecer distincções.

Assim dúvida alguma pode haver em que o Estado possa recorrer ao empréstimo sempre que se trate de *um emprêgo produtivo de capital*. Tal o caso da construção dum caminho de ferro, em que os encargos provenientes dum empréstimo para essa construção

veem a ser largamente compensados pelos rendimentos que da sua exploração resultam.

Depois as gerações futuras participam e até em maior escala que as presentes dos benefícios que se pretendem obter por meio dum empréstimo contraído nestas condições, e, por isso, justo é que participe dos encargos desses empréstimos.

Acresce que se o Estado recorre ao imposto para a realisação de melhoramentos, nunca poderia conseguir realisa-los. Os impostos já estabelecidos seriam insufficientes, a creação de outros novos daria lugar á resistência dos contribuintes.

O mesmo não poderá já dizer-se relativamente aos empréstimos destinados a realisar melhoramentos que não sejam produtivos, embora destinados a tornar mais eficazes os serviços públicos, como os que se destinam á construção de estradas, aquisição de armamento, escolas, pontes, etc., porque neste caso os benefícios são incertos, não devendo sobrecarregar as gerações futuras. Os fins que se pretendem realisar falham muitas vêses, e, por isso, deve haver a máxima cautela com tais empréstimos que devem ser pouco quantiosos e amortisáveis a curto prazo.

Ha finalmente despêsas extraordinárias que nem são produtivas, nem melhoram os serviços públicos. Estão neste caso as despêsas que se fazem com uma guerra. Estas devem ser satisfeitas recorrendo-se ao empréstimo, pois muito poucos são os Estados que já hoje possuem tesouros de guerra, e o imposto não seria suficiente, nem tão pouco é facil de cobrar em momentos de crise, como são os que precedem uma guerra. Todavia á medida que a crise se fôr atenuando, os capitais que o Estado obtem pelo empréstimo vão

fazendo falta á indústria e então melhor será recorrer ao imposto.

Tal é a prática seguida pelas nações modernas, tendo sido adotada pela Inglaterra quando da guerra com o Transval e pelos Estados Unidos na guerra com a Espanha.

45. Diversas espécies de empréstimos

a) forçados, patrióticos e voluntários. — Os empréstimos públicos podem ser de diferentes espécies. Tomando para base *o critério que o Estado segue para os contrair*, os empréstimos podem ser *forçados, patrióticos e voluntários*.

Empréstimos forçados são *aquêles em que o Estado servindo-se da sua autoridade, se dirige aos cidadãos exigindo certas somas de capital em ocasiões graves para a sua vida*. Esta espécie de empréstimos não vence juros e distingue-se dos impostos pela promessa de reembolso, feita pelo Estado, para quando melhorarem as suas condições de vida.

Estes empréstimos podem ainda assumir diferentes modalidades. U nas vêses o Estado dirige-se ás circunscrições administrativas exigindo-lhe uma certa soma. Elas por sua vês dividem essa soma pelo cidadãos que as habitam. Assim entre nós o Estado poderia dirigir-se aos distritos pedindo-lhes uma certa soma. Cada uma dessas circunscrições dividiria essa soma pelos cidadãos e exigir-lhes-na o pagamento da sua parte.

Outras vêses o Estado exige de cada cidadão um múltiplo da contribuição que êle já pagava.

E finalmente o Estado pode dirigir-se a certos individuos — geralmente os ricos — exigindo lhes certas somas.

Esta forma de empréstimos é tirânica estando por isso de ha muito condenada.

E sob o ponto de vista prático não dão *os empréstimos forçados* os resultados que o Estado procura obter, pois encontram pela frente a má vontade dos cidadãos que procuram por todos os modos opôr-se ao pagamento dêles.

Por outro lado tem o defeito de serem pouco produtivos.

Acresce que não ha critério algum por que se determine aquillo que cada cidadão deve pagar. A mesma fortuna individual pode estar em condições muito diversas. Assim podem ser em propriedades ou emprêsas e não em meios disponíveis. E neste caso o seu possuidor unicamente poderá satisfazer a exigencia dos poderes públicos recorrendo ao empréstimo que será feito em condições ruins e usurárias.

Não é pois admissivel esta espécie de empréstimo, ficando em campo as outras duas.

Empréstimos patrióticos são *aquêles em que o Estado se dirige aos cidadãos e apelando para o seu sentimento patriótico, pedindo-lhe a cedência de capitais em condições muito vantajosas*.

Esta forma de empréstimo não só oferece poucas vantagens, por que supôo o desinteresse por parte dos cidadãos e não podem tais empréstimos ser pedidos no estrangeiro onde não existe o sentimento patriótico a que se faz apêlo, mas também dão logar a funestas consequências, pois dificultam mais tarde o empréstimo voluntário, por produzirem péssima impressão nos meios financeiros.

Por outro lado veem a absorver os capitais circulantes do país, *fazem uma grande brecha nos meios circulantes do país*, como diz Leroy-Beaulieu.

Empréstimos voluntários são *aquêles em que o Estado se dirige ao interesse dos cidadãos propondo-se tratar com elles segundo as condições do mercado dos capitais.*

E' esta a forma de empréstimo que hoje mais adotam os Estados modernos.

De modo que a tres formas de empréstimo público a que vimos de nos referir distinguem-se em a primeira se apoiar *na coacção*, a segunda *no sentimento patriótico* e a terceira *no interesse*.

46. b) Empréstimos perpétuos e temporários. — Tomando para base o critério da duração, os empréstimos podem ser *perpétuos e temporários*.

Empréstimos perpétuos são *aquêles em que o Estado unicamente se obriga a pagar um certo juro não se estabelecendo um prazo para o reembolso.*

E' esta a forma de empréstimos que dá lugar á dívida perpétua ou consolidada.

Estos empréstimos appareceram por serem vantajosos simultaneamente para os prestamistas e para o Estado.

Teem vantagem para os prestamistas porque representam uma colocação duradoira para os seus capitais. E por outro lado, como são os seus créditos, representados por titulos emitidos pelo Estado que podem ser negociados na bolsa, os prestamistas, embora não possam obrigar o Estado ao reembolso, podem vender os seus titulos, vindo assim realisar o capital que desembolsaram.

Os empréstimos perpétuos teem vantagens para o Estado, pois lhe permitem fazer o reembolso numa occasião em que isso mais lhe convenha. Depois quando

se trata da dívida perpétua o Estado pode converter um empréstimo por outro de menos encargos

Além disso os encargos da dívida perpétua vão-se diluindo com a desvalorisação da moeda e com o aumento da riqueza pública que faz que os encargos pesem menos profundamente na vida economica e financeira do Estado.

Os empréstimos perpétuos só teem um inconveniente. O Estado não procurará amortisar a dívida perpétua e por isso o seu quantitativo irá aumentando indefinidamente.

Empréstimos temporários são *todos aquêles em que o Estado tem um prazo para o reembolso do capital emprestado.* Pode assumir quatro modalidades:

- 1) *Rendas vitalicias*
- 2) *Anuidades termináveis (terminable)*
- 3) *Obrigações amortisáveis por sorteio*
- 4) *Bons ou bilhetes simultaneamente reembolsáveis numa certa época.*

1 -- Nos empréstimos de rendas vitalicias, o prestamista cede ao Estado uma certa quantia ficando elle ou pessoa por elle indicada, com direito a uma certa renda durante a sua vida.

Esta forma de empréstimos temporários pode ainda tever as duas formas:

a) *As tontinas* (de *Tontin* que foi o seu inventor no século xvii). *São uma operação de rendas vitalicias realisada em favor dum grupo de pessoas da mesma idade, de modo que as anuidades dos que vão morrendo revertem em beneficio dos sobreviventes.*

b) *Rendas vitalicias como acessórios das rendas perpétuas.* Aos subscriptores dão-se titulos das rendas vitalicias como acessórios das rendas perpétuas.

c) *Conversão de rendas perpétuas em rendas vitalícias.* Como meio de reduzir os encargos da dívida consolidada adota-se o sistema de converter as rendas perpétuas em rendas vitalícias. E isto por se pensar que o prestamista prefere um rendimento maior para toda a sua vida do que um rendimento perpétuo.

Das quatro formas de rendas vitalícias a que subsiste é a ultima sobretudo na Inglaterra. Entre nós existe o decr. de 15 de Dezembro de 1887.

2. — *As anuidade terminaveis* consistem no seguinte: *cedem-se ao Estado certas quantias e este paga durante um período longo um rendimento grande.*

Esse período pode ser 99 anos, por exemplo, mas já se tem pensado em ser de 150.

O Estado não paga aos prestamistas o capital independentemente do juro. O rendimento é já calculado de modo a abranger o juro e o capital. Se o prestamista quizer o reembolso tem de o reconstituir por si, á medida que vai recebendo os juros. O Estado é que não faz o reembolso. Isto funda-se em que o período durante o qual o Estado se obriga a pagar é muito grande, podendo quase considerar-se perpétuo. Este sistema é também seguido na Inglaterra. Entre nós havia disso uma tentativa numa proposta do Sr. Vicente Ferreira.

3. — *As obrigações amortisáveis por sorteo.* *Consiste em o Estado fazer o reembolso dos capitais emprestados, durante um certo período de tempo, sorteando todos anos as obrigações.*

De modo que primeiro determina se esse período que pode ser 15, 80, ou 99 anos.

Todos os anos e em harmonia com o plano de amortisação e com esse período, amortisa-se um certo numero de obrigações.

ção em concurso, dando a negociação dêle a quem melhores vantagens oferecer.

Este sistema é vantajoso para o Estado que receberá logo os capitais de que precisa e ficará garantido relativamente á colocação dos títulos no mercado.

Por outro lado quando os créditos dum Estado se encoitram abalados, ha muito maior facilidade em obter capitais emprestados por intermédio dos banqueiros, por quanto o público virá oferecer os seus capitais, fazendo o raciocínio de que se o Estado não estivesse em condições de satisfazer os seus compromissos os banqueiros seriam os primeiros a não querer contratar com êle.

Acresce que este sistema é o que melhor pode elucidar o Estado relativamente a taxa por que deve emitir o empréstimo, principalmente quando faz a adjudicação aos banqueiros por concurso, pois neste caso dar-se á a concorrência e a negociação do empréstimo virá a ser entregue a quem mais vantagens ofereça.

Tem porém o sistema da negociação aos banqueiros um grave inconveniente qual seja o de o Estado entregar aos banqueiros os títulos por uma quantia inferior áquela por que êles depois os colocam no mercado. Assim títulos de valor nominal de 100,000 são entregues aos banqueiros por 80,000 e estes por sua vês colocam nos ao preço de 90,000. E deste modo o Estado vem a perder a diferença entre o valor por que cede os títulos e aquêle por que os cidadãos os adquirem. No exemplo aduzido o Estado perdia nada menos de 10,000 por cada título.

2. — Para evitar este inconveniente appareceu a idéa de substituir o sistema da negociação aos banqueiros por outro em que o Estado collocasse por si os títulos.

o prazo, do pagamento é curto. E nem se obvia este inconveniente com o período de 5 e 10 anos, pois pode sobrevir uma crise. E embora essa crise não seja tão duradoura, o que é certo é que o Estado guarda para o fim o pagamento e é nessa ocasião precisamente que pode sobrevir a crise. Isto pode dar logar a embaraços financeiros de reear, sendo por isso que este sistema unicamente se deve seguir para pequenas quantias.

47. c) Empréstimos ao par e abaixo do par. — Enquanto a relação entre o capital nominal e o capital real, os empréstimos podem ser *ao par* e *abaixo do par*. O capital nominal é aquêle que figura nos títulos que representam o empréstimo é a *soma que o Estado confessa ter recebido e se obriga a pagar*. O capital real é a *soma que o Estado recebe pelos títulos*.

Assim o Estado contrai um empréstimo e emite títulos de 100.000; coloca esses títulos no mercado a 90.000. O capital nominal é 100, o capital real 90.

Diz-se que o empréstimo é *ao par quando o capital nominal é igual ao capital real*. E *abaixo do par quando ha uma diferença entre o capital nominal e o capital real*.

Quando tal diferença se dá, verifica-se o que na técnica financeira se chama o *prémio de reembolso* em favor dos prestamistas.

Desta diferença resulta que o juro que o Estado se obriga a pagar pelo empréstimo, é um *juro fictício*. Na verdade esse juro é referido ao capital nominal; mas como este é menor que o real daí deriva que o juro é mais elevado. Um exemplo: o Estado contrai um empréstimo e emite obrigações de 100.000 a 3%; coloca

no mercado essas obrigações a 90.000, pagando o juro á taxa de 3% sobre o capital 100.000; e daí provém que o prestamista recebendo 3.000 por cada 90.000 não recebe só um rendimento de 3%, mas sim de 3,33%. Por conseguinte este empréstimo não foi contraído a 3%, isto é, a taxa do juro nos *empréstimos abaixo do par é superior á ficticia*.

Como se explicam os empréstimos abaixo do par? Por uma razão histórica e duas económicas.

A razão histórica consiste no seguinte:

O Estado procura eludir as leis repressivas da usura. A lei fixava uma determinada taxa de juro, mas como o Estado difficilmente encontraria quem lhe cedesse capitais por essa taxa emite títulos abaixo de par. E assim obtinha capitais e cumpria aparentemente as prescripções da lei.

Das razões económicas, a primeira é que sendo collocados os títulos abaixo de par, os prestamistas como esperam o prémio de reembolso não exigem grandes rendimentos, maiores juros.

Este argumento é apresentado pelos escritores de Finanças, para explicar sob o ponto de vista económico, os empréstimos abaixo de par.

Todavia o argumento só tem cabimento nos empréstimos amortisáveis por sorteio, mas não nos empréstimos com caracter perpetuo em que o Estado não tem prazo para amortisar, não tendo por isso o prestamista a certeza do reembolso.

A verdadeira razão é outra. É que os títulos valorizam-se facilmente, até atingirem o capital nominal. E isto em virtude do aumento da riqueza nacional. A moeda vai aumentando, desvalorisa-se e os fundos públicos são muito procurados.

Acima do par as coisas mudam muito de figura, pois os prestamistas tem receio de que o Estado faça uma conversão que os prejudique. Assim se forem emitidos títulos com o valor nominal de 100.000 ao preço de 106.000, ha já uma elevação que se reflete na taxa do juro e muito difficilmente esses títulos poderão ser valorisados.

A taxa do juro deve ser um pouco superior á taxa corrente no mercado; daí resultará a elevação na cotação desses títulos até que o juro se venha de algum modo a harmonisar-se com o juro corrente no mercado.

De modo que a verdadeira razão económico financeira dos empréstimos abaixo do par está em eles oferecerem aos prestamistas vantagens que os empréstimos ao par não tem. E esta explicação tem cabimento tanto para os empréstimos amortisáveis como para os que tem carácter perpétuo.

Tem os empréstimos abaixo do par um inconveniente, qual seja o do Estado se confessar devedor de quantias que não recebeu. Assim contraindo um empréstimo de 1000.000\$00 e emitindo títulos de valor nominal de 1000\$00 que coloca no mercado ao preço de 900\$00, o Estado confessa-se devedor de 100.000\$00 a mais do que a quantia que recebeu. E' por isso que o sistema dos empréstimos abaixo do par está sendo abandonado e as nações melhor administradas contraem empréstimos com uma taxa mais elevada é verdade, mas ao par.

Esperam depois uma elevação na cotação dos títulos que representam tais empréstimos e realisam uma conversão. Tal o sistema adotado pela Inglaterra e Estados Unidos.

48. Vantagens atribuidas aos prestamistas. — O prestamista quando cede capitais ao Estado espera obter certas vantagens.

A primeira delas consiste na taxa do juro que não pode ser fixada arbitrariamente, mas em harmonia com as condições do mercado financeiro e com o crédito do Estado.

Depois o Estado deve atender não só ás vantagens a que o empréstimo se destina, como também á sua influencia sobre a indústria nacional. E por isso não deve contrair empréstimos a uma taxa anormal. De contrário não só se aumentam extraordinariamente os encargos do Estado, como se roubam capitais á industria que sera asfixiada pela elevação dos juros.

Porém nos momentos de crise os empréstimos a uma taxa superior á normal, tem uma certa razão de ser, em virtude da necessidade imediata de capitais e de estes ficarem disponíveis pelo retraimento da industria.

A segunda vantagem concedida aos prestamistas é a dos prémios de reembolso que existem nos empréstimos abaixo do par.

Este sistema é hoje unanimemente condemnado pelas nações bem administradas e só os países de finanças avariadas recorrem ainda a êle. O empréstimo é contraído por um prazo muito curto (15, 20 ou 30 anos), e então os capitalistas arriscam os seus capitais, embora os créditos do Estado estejam abalados, na esperança de vir a realisar o reembolso antes que estale a catástrofe financeira.

A terceira vantagem é a dos prémios de loterias. O Estado emite obrigações e promete pagar além do

juro e do capital certos prémios que caberão a um certo número de obrigações tiradas á sorte. De modo que estas obrigações teem um prémio que é um verdadeiro prémio de loteria. Este sistema constitui um engodo para atrair os capitais, e frequentemente até os empréstimos nestas condições não vencem juros.

Pode tal sistema ser seguido naquêles países que admitem a loteria, mas não se explicam para aquêles que a proíbem, como a França. Apesar disso tem sido seguido neste país.

Todavia tem este sistema de empréstimos a desvantagem de darem a idêa de que se pôde enriquecer não pelo trabalho, mas pelas contingências do acaso e da sorte.

Os empréstimos com prémios de loterias devem ser reduzidos, pois os juros são aumentados com os prémios, o que vem pesar nefastamente na vida financeira do Estado.

Entre nós também se tem recorrido a este sistema. Assim no empréstimo contraído em 1888 para construção de estradas apresentada por obrigações de 22.750 ao juro de 4 % estabelecem se vários prémios sendo o primeiro 4.500.000; e no de 1905 de tinado a obras coloniais e apresentando por obrigações de 10.000 a 3 % há vários prémios entre os quais um de 5000.000 (1). O sorteio é feito pelo natal e por isso a cotação destas

(1) As obrigações do empréstimo de 1888 ficaram sendo conhecidas na terminologia bolsista com o nome popular de *sopelins* por serem preferidas pela criadas de servir para colocar as suas economias. As do empréstimo de 1905 tiveram a designação de *sopewinhas* por a seu valor nominal ser menor que o das anteriores.

obrigações sóbe á medida que se vem aproximando aquella época.

A quarta vantagem consiste na garantia de reembolso que é constituída pela consignação de certos rendimentos, pelo Estado, como garantia dos encargos tomados para com os prestamistas. O sistema da consignação está sendo abandonado, adoptando-o unicamente os países de finanças avariadas.

Entre nós a dívida externa tem como garantia de reembolso a consignação dos rendimentos alfandegários. E' o que se estabelecé na lei de 14 de maio de 1902 e no decr. de 18 de Agosto do mesmo ano.

Este sistema não pode tornar-se efectivo, pois teria de fiscalisar-se a vida do Estado devedor. E tratando-se de certas reformas fiscaes o Estado devedor vê-se na dura necessidade de restringir a sua liberdade, pois essas reformas poderiam ser interpretadas pelas nações credoras como um estratagemma do Estado devedor para se furtar ao cumprimento dos seus compromissos.

Assim se o nosso país quizesse passar do regimen protecionista ao livre-cambista, isso daria logar a pressões dos Estados nossos credores e até a reclamações diplomáticas, embora a letra do convênio de 1902 não nos iniba de fazer as reformas fiscaes que julgarmos necessárias.

A quinta e última vantagem concedida aos prestamistas é a isenção de impostos concedida a certos empréstimos. Estabelece-se que o Estado não lançará impostos sobre os títulos desta ou daquela dívida. Entre nós succede isto na dívida externa a não ser que os juros sejam pagos dentro do país.

Alguns financeiros revoltam-se contra o lançamento de impostos sobre os rendimentos dos títulos da dívida

pública, pois se vem a baixar profundamente a sua cotação.

É claro que não será lícito a nenhum Estado tributar de um modo especial, ou exclusivamente os fundos públicos, mas desde que se tribuam do mesmo modo todos os bens mobiliários isso é legítimo. E o que se não pode admitir é que o Estado isente perpetuamente de impostos certos títulos, pois isso iria prejudicar as gerações futuras que poderiam tributar esses títulos, mas vêem-se na necessidade de o não fazerem para não abalarem o crédito do Estado.

Na Inglaterra e França os títulos são tributados, embora dentro de certos limites.

Repetimos não devem, na verdade, os impostos ser elevados, pois tal determina uma baixa sensível na cotação dos fundos públicos. Assim com o imposto de 3o % lançado em 92 sobre os títulos da nossa dívida pública interna, baixou muito a cotação dos títulos que a representam e essa baixa ainda hoje se faz sentir.

Todavia isto é devido em parte a os juros desses títulos serem já de si muito exiguos — 3 1/2% — que com o citado imposto ficou reduzido a 2,10 %.

19. Emissão dos empréstimos públicos. — O Estado pode emitir empréstimos públicos de 3 formas — 1) negociação aos banqueiros; 2) subscrição pública; 3) emissão da bolsa.

1. — No sistema da negociação com os banqueiros, o Estado não procura negociar por si os empréstimos públicos, mas recorre para esse fim a um intermediário — um banqueiro ou um sindicato de banqueiros. O Estado pode dirigir-se a um banqueiro por ele preferido, ou procura malisar o empréstimo por adjudicação.

ção em concurso, dando a negociação dêle a quem melhores vantagens oferecer.

Este sistema é vantajoso para o Estado que receberá logo os capitais de que precisa e ficará garantido relativamente á colocação dos títulos no mercado.

Por outro lado quando os créditos dum Estado se encontram abalados, ha muito maior facilidade em obter capitais emprestados por intermédio dos banqueiros, por quanto o público virá oferecer os seus capitais, fazendo o raciocínio de que se o Estado não estivesse em condições de satisfazer os seus compromissos os banqueiros seriam os primeiros a não querer contratar com êle.

Acresce que este sistema é o que melhor pode elucidar o Estado relativamente á taxa por que deve emitir o empréstimo, principalmente quando faz a adjudicação aos banqueiros por concurso, pois neste caso dar-se-á a concorrência e a negociação do empréstimo virá a ser entregue a quem mais vantagens ofereça.

Tem porém o sistema da negociação aos banqueiros um grave inconveniente qual seja o de o Estado entregar aos banqueiros os títulos por uma quantia inferior áquella por que êles depois os colocam no mercado. Assim títulos de valor nominal de 100000 são entregues aos banqueiros por 80000 e estes por sua vez collocam nos ao preço de 90000. E deste modo o Estado vem a perder a diferença entre o valor por que cede os títulos e aquêle por que os cidadãos os adquirem. No exemplo aduzido o Estado perdia nada menos de 10000 por cada título.

2. — Para evitar este inconveniente appareceu a idêa de substituir o sistema da negociação aos banqueiros por outro em que o Estado collocasse por si os títulos.

E assim se chegou ao sistema da *subscrição pública*. Agora o Estado prescinde de intermediários e dirige-se directamente aos cidadãos e nisto consiste o carácter essencial deste sistema, e não a subscrição pública, pois os banqueiros a quem o Estado entrega a negociação dos empréstimos também procuram reunir os capitais por meio de subscrição.

O sistema da subscrição pública pode revestir duas formas — a) *subscrição pública simples*; b) *adjudicação em hasta pública*.

a) Na *subscrição pública simples* o Estado anuncia que em tais dias e tais locais se receberão capitais para o empréstimo que vai emitir. E neste caso pode exigir de cada subscriptor a *entrada integral*, isto é, toda a quantia subscripta, ou a *entrada parcial*, determinando que cada subscriptor entre logo com uma quota parte da quantia com que se subscreve e o resto em prazos previamente fixados pelo Estado.

O sistema da *entrada integral* é inútil sempre que o Estado não precise imediatamente de todo o quantitativo do empréstimo, por quanto tem de suportar os encargos de capitais que ficam aferrolhados nos cofres públicos. E isto é mesmo inconveniente por quanto pode determinar perturbações graves no meio económico pela falta de capitais para a indústria privada.

Deve pois preferir-se o sistema das entradas parciais, sendo a primeira maior para garantir o Estado contra os subscriptores que merecem pouca confiança.

b) No sistema da *adjudicação em hasta pública* o Estado fixa a taxa de emissão, dando todavia preferência aquêles que subscriptores que oferecem maiores preços pelos títulos. Assim para contrair um empréstimo o Estado emite títulos de valor nominal de 100,000 e

coloca-os a 90,000 mas adjudica os em harmonia com os preços oferecidos, cedendo os títulos a quem maiores preços der.

Assim ha um subscriptor que oferece 96,000 e o Estado adjudica lhe $\frac{3}{4}$ dos títulos emitidos por exemplo; outro oferece 92 e o Estado adjudica lhe $\frac{1}{3}$ etc.

Este sistema tem a vantagem de o Estado lucrar as somas que iam para os banqueiros.

Mas tem o grave inconveniente de o Estado não conhecer as condições do mercado e emitir títulos com juro inferior ao normal. E os banqueiros não hão de aconselhar bem o Estado, tendo interesse em que a taxa de juro seja pequena adquirindo a maior parte dos títulos e encarteirando-os para depois quando êles subirem de cotação os cederem aos seus clientes. E nem se pense que o Estado se desembaraça dos banqueiros pois são êles como maiores capitalistas que se subscrevem com maiores quantias.

Para evitar os abusos da especulação aconselha-se o sistema das *subscrições irredutíveis*. Segundo êle não se reduzem as subscrições até uma certa soma, apenas as grandes subscrições o serão.

Dos dois sistemas da subscrição pública simples e e por adjudicação em hasta pública prefere-se este último, tendo sido seguido nos Estados Unidos e em algumas colónias inglêsas como a Austrália, Nova Zelândia, etc.

3. — No sistema da *emissão da bolsa*, o Estado coloca os títulos na bolsa como qualquer particular. Tem a dupla vantagem de não dar lucros a intermediários e de o Estado poder aproveitar-se das ocasiões mais favoráveis para a colocação dos títulos na bolsa.

Tem porém o inconveniente de não poder usar-se

senão para pequenas quantias, pois de contrário, o Estado iria determinar uma baixa de cotação dos títulos pelo aumento excessivo da oferta. E muito menos em ocasião de crise este sistema poderá empregar-se para grandes empréstimos.

De modo que este sistema unicamente pode admitir-se em ocasiões muito excepcionais.

Ha um sistema preconizado por Wagner que se aproxima muito deste e que consiste em os títulos serem vendidos, pelos cobradores, funcionários fiscaes, recebedores, etc.

Comparando estes tres sistemas vemos que o preferivel é da *subscrição pública*. É o mais seguido actualmente.

O primeiro sistema terá vantagens para os Estados que gosam dum crédito limitado e incerto, tendo por isso de recorrer aos banqueiros como intermediários. O segundo é preferivel para aquêles Estados que teem um crédito ilimitado e sólido. E o terceiro só pode adotar-se para pequenos empréstimos e em momentos de prosperidade nacional.

CAPÍTULO III

Teoria da dívida pública

50. Conceito da dívida pública. — Dos empréstimos públicos provêm a dívida pública. E por isso ao estudo dos empréstimos públicos segue-se naturalmente o da dívida pública.

Diz-se que a dívida pública mais não é que o *conjuncto dos empréstimos públicos*.

Este conceito não é exacto, por quanto não é propriamente o conjunto de empréstimos públicos que constitui a dívida pública, mas sim os compromissos que dela resultam.

Por outro lado entram também na dívida pública as despêsas feitas e não pagas.

Frequentemente define-se á dívida pública como sendo *os capitais que o Estado pede para satisfazer as despêsas públicas ou os encargos vencidos mas não pagos*.

Também não satisfaz por quanto dá a entender que a dívida pública só resulta de despêsas feitas, quando

é certo que ela pode provir de empréstimos para despesas futuras.

Por isso parece-nos que dum modo mais perfeito poderemos defenir a dívida pública como *o conjunto de compromissos pecuniários do Estado resultantes dos empréstimos públicos ou de serviços prestados mas não pagas*.

Neste conceito encontramos uma forma de dívida a que mais tarde nos referimos — a dívida corrente — que se inclui na dívida flutuante.

Tudo quanto dissemos acerca dos empréstimos públicos tem aqui aplicação.

A dívida pública divide-se em duas grandes categorias — *dívida consolidada ou fundada e dívida fluctuante*.

A dívida fundada ou consolidada é uma dívida a longo prazo, podendo estabelecer-se prazo para reembolso ou não. No primeiro caso ha a chamada *dívida consolidada amortisavel* e no segundo a *dívida consolidada propriamente dita ou prepétua* (1).

A dívida fluctuante é a curto prazo e tem este nome por variar constantemente conforme as necessidades do tesouro.

Esta designação « *dívida consolidada* » veiu-nos da Inglaterra. Neste país cada empréstimo tinha um fundo especial com cujos rendimentos eram saldados os seus encargos. Mas como havia empréstimos que não tinham

(1) Uma e outra são dívidas a longo prazo, mas ao passo que na segunda não ha prazo para reembolso, na primeira éle existe, embora muito longo.

um fundo suficiente para sustentáculo dos seus encargos e outros que os tinham em demasia, o govêrno inglês sob Jorge III, para simplificar a administração da dívida pública reuniu todos os fundos num só, dando-lhe a designação de *Consolidate fund*.

Daí vem o nome « *dívida consolidada ou fundada* » como sendo aquela cujos encargos eram garantidos por esse fundo consolidado.

A dívida pública pode ser *interna* ou *externa* conforme resulta de empréstimos contraídos dentro ou fora do país.

51. Dívida fluctuante — Entram nella *todas as formas de dívida a curto prazo, tendo por fim satisfazer as necessidades extraordinárias do tesouro provenientes de despesas imprevistas ou da falta de cobrança das receitas*.

As receitas do Estado unicamente podem ser cobradas em certas épocas do ano, de passo que as despesas públicas são continuas. De modo que o Estado para não prejudicar a marcha dos serviços públicos vê-se na necessidade de antecipar as receitas e esta é a função normal da dívida fluctuante.

Sendo esta a função normal da dívida fluctuante, facil nos é compreender que ela deve desaparecer inteiramente no fim do ano económico. E rialmente assim succede nos países bem administrados como a Inglaterra.

Mas nem sempre isto succede por quanto muitas vêses a dívida fluctuante desempenha uma função patológica, uma função anormal na vida financeira dos Estados. E' assim que fechando os anos económicos nos Estados mal administrados com *déficits* orçamentais, a

dívida fluctuante serve então para saldar tais *deficits* e o seu quantitativo vai aumentando desmedidamente o que terá perniciosas consequências. É por isso que Leroy-Beaulieu diz que uma dívida fluctuante elevada é num Estado um sintoma de má administração. É uma verdadeira lepra que desempenha nas finanças do Estado o mesmo papel que os empréstimos constantes para os particulares.

Este sistema de saldar os *deficits* orçamentais por meio da dívida fluctuante tem graves inconvenientes, pois um momento virá em que será tão elevada que o Estado se encontrará embaraçado para satisfazer os encargos muito grandes que dela resultam e então de um único remédio poderá lançar mão — a *consolidação* — emitindo um empréstimo perpétuo para saldar a dívida fluctuante.

Por outro lado os Estados que lançam mão d'este expediente tem finanças avariadas e então não podendo realizar o empréstimo á luz da publicidade recorrem aos banqueiros a quem terão de oferecer vantagens enormes, como taxas de juro de 15, 18, 20 e até 25 %; oferece certas garantias que representam uma verdadeira dissipação de bens de grande valor como monopólios, fundos públicos, etc.

E desviando a dívida fluctuante da sua função normal lança-se a confusão nas finanças públicas, por quanto então se torna muito difícil determinar os compromissos que dela resultam. Foi o que succedeu em 1874 quando se nomeou uma comissão de banqueiros para analisar a situação financeira da Turquia. Essa comissão não pôde chegar a resultados satisfatórios por quanto lhe não foi possível determinar os encargos da dívida fluctuante. O mesmo succedeu no Egito.

Por todas estas razões bem bom seria que nunca a dívida fluctuante fosse desviada da sua função normal e para cobrir os *deficits*, os Estados devem recorrer aos impostos.

Frequentemente porêm os Estados veem-se na necessidade de recorrer á dívida fluctuante para cobrir os *deficits*. Mas isto dá-se unicamente quando o consolidado tem uma cotação baixa, não convindo de modo algum a emissão de novos desses títulos, devendo esperar se uma ocasião mais favoravel.

Não se pode dizer neste caso que a dívida fluctuante desempenha uma função anormal, mas sim extraordinária.

Em todo o caso a dívida fluctuante quando atinge quantias elevadas, tem um carácter permanente e as suas consequências são eguaes ás da consolidada. É por isso que Wagner diz que na apreciação da situação financeira dum Estado, a dívida fluctuante, quando muito elevada, deve ser tratada como uma dívida consolidada.

Resta-nos ainda tratar dos elementos constitutivos da dívida fluctuante.

Ha escritores que consideram o papel moeda como um elemento da dívida fluctuante. Tal opinião não se justifica, por quanto a dívida fluctuante tem por fim antecipar as receitas, não indo por isso além do ano económico. O contrario se dá com o papel moeda que nem representa uma antecipação de receitas e prolonga-se por mais dum ano económico. Além disso o papel moeda aparece nos momentos de crise e a dívida fluctuante tem uma função normal na vida do Estado.

Outro elemento é o dos depósitos nas caixas económicas e outras instituições que o Estado obriga a pôr

a sua disposição para se servir dêles. É claro que os Estados não podem desinteressar-se dos capitais depositados; mas no sistema que hoje tende a predominar o Estado torna a gerência desses capitais autonoma e reserva para si unicamente o direito de fiscalisação.

Eliminados estes dois elementos ficam em campo unicamente aquêles empréstimos que o Estado contrai para ocorrer as necessidades momentâneas do tesouro.

Para contrair tais empréstimos o Estado emite *bilhetes do tesouro* que podem ter efeitos perniciosos para a indústria privada, uma vêz que vençam um juro elevado. Esse juro chegou entre nós a ser de 6, 7 e mesmo 8 %. Hoje por despacho do ministro das Finanças vencem um juro a taxa de 5 %.

Os bilhetes do tesouro são nas relações financeiras o mesmo que as livranças nas relações comerciais. Estas divergem da letra pelo número de pessoas que nela entram. Assim ao passo que na letra entram 3 pessoas — sacador, tomador e sacado — nas livranças entram somente 2 — devedor e credor ou tomador

Frequentemente esses empréstimos são constituídos por uma espécie de conta corrente que o Estado tem com certas instituições. Assim quando um banco tem privilégio de emissão é geralmente obrigado a fornecer ao Estado capitais sem juro até uma certa quantia.

É o que acontece entre nós com o Banco de Portugal.

Outras vêzes ha instituições que são obrigadas a fornecer capitais ao Estado com pequenos encargos, como acontece entre nós com a Caixa Geral dos Depósitos

52. Dívida consolidada. — Vimos já que a

dívida consolidada pode ser *amortizavel* e *dívida consolidada propriamente dita* conforme resulta de empréstimos temporarios a longo praso ou de empréstimo perpétuos. Tratamos aqui da dívida consolidada propriamente dita.

Esta forma de dívida publica em que não ha praso para a amortisação é muito recente.

Nos fins do século XVIII e princípios do século XIX a maior parte dos empréstimos do Estado tinham o character de amortisaveis.

Mas isto de o Estado ter de reembolsar os capitais que pedia numa época determinada, trazia-lhe dificuldades e embaracos, por nem sempre se encontrar habilitado a reembolsar integralmente esses capitais. Recorreu se então a um sistema que permitia ao Estado ir reembolsando parcialmente os seus credores

E foi-se mais longe neste sistema por quanto hoje o Estado pode contrair empréstimos sem se obrigar a reembolsar neste ou naquêle praso; isto é, o Estado simplesmente reembolsa quando puder

Esta pratica veio a ser immensamente facilitada com a instituição das bolsas, onde os titulos teem uma coacção por que podem ser vendidos

Esta forma de dívida aproveita ao mesmo tempo ao Estado e aos prestamistas; aquêle porque unicamente reembolsa quando puder e a estes porque obtem uma colocação duradoura para os seus capitais e por outro lado, se quereim o reembolso podem negociar os seus titulos na bolsa.

A dívida consolidada é representado por titulos que segundo o critério do modo como são transmitidos podem classificar-se em *nominativos*, *titulos ao portador* e *mixtos*.

Os títulos nominativos são assim chamados por terem o nome do seu proprietário que se encontra registado no livro da dívida pública entre nós o *livro de assentamento*. E' por isso que esses títulos teem em Portugal o nome de *inscrições de assentamento*.

Não podem transmitir-se senão por meio de averbamento. Inscreve-se o nome do novo proprietário no livro das verbas e faz-se depois a transcrição para o livro de assentamento.

Para receber os juros desses títulos é necessária uma justificação apertada por parte de quem pretende recebê-los, mostrando que é legitimamente proprietário dêles.

Os títulos ao portador não teem indicação do nome do proprietário, transferem-se por simples tradição ou entrega e para receber os juros não é precisa a justificação da posse legítima, bastando apresentar o *coupon* ou *coupons* respectivos para os receber.

Os *coupons* são umas cedulasitas que teem os títulos para se entregar uma por cada semestre, em troca do juro.

Os títulos mixtos são nominativos quanto ao capital pois teem a indicação do nome do proprietário não podendo alienar-se sem as formalidades dos títulos nominativos; e são ao portador quanto ao juro, por quanto basta apresentar os *coupons* para receber os juros.

Os títulos nominativos teem a vantagem de o seu proprietário estar garantido contra qualquer extravio ou roubo, mas teem o inconveniente de exigirem formalidades incômodas para a sua transferência e para o recebimento dos juros.

Tais inconvenientes são eliminados nos *títulos ao portador*. Mas estes teem uma dupla desvantagem por

quanto não garantem suficientemente o proprietário no caso de extravio ou roubo e são um meio que os indivíduos teem para se furtarem ao pagamento dos impostos, sobre tudo nas sucessões e doações. E' por isso que se tem pensado em emitir títulos que tendo a mobilidade dos *títulos ao portador* não tenham todavia os seus inconvenientes.

Os títulos teem na bolsa a sua cotação que é o *prêço por que se vendem*. O prêço por que se vendem os títulos na bolsa podem ser eguaes maiores ou menores que o capital nominal; e assim se dizem *ao par*, *acima de par* e *abaixo de par*.

As cotacões dos títulos dependerem do seu *rendimento* e da sua *segurança* isto é, da confiança que o Estado gosa.

Assim quanto mais elevada for a segurança dos títulos, tanto maior é a sua cotação; e quanto maior é o rendimento, maior ella é tambem.

Mas o que geralmente acontece é que os rendimentos dos títulos são pequenos nos países de muita confiança e mais elevados nos Estados com pouca segurança. Assim é que sendo os rendimentos do consolidado inglês de 2,5% e o francês de 3%, atinge nos Estados americanos 6%.

A cotação dos títulos pode calcular-se aproximadamente pela seguinte regra de três:

$$100 : 5 :: x : 4$$

$$\text{Donde } x = \frac{100 \times 4}{5} = 80.$$

Isto é, um Estado emitia títulos de valor nominal

(100) a 4%, mas o juro corrente no mercado era de 5%. A cotação dos títulos referidos ha de portar-se de modo tal que os juros recebidos estejam para o capital entregue não á rasão de 4 mas sim de 5%. Aplicando o caso ao nosso país, o possuidor dos títulos recebia realmente 4.700 por cada um, mas a cotação dêles desceria de modo tal (80.700) que êle recebe um juro de 5% e não de 4%.

Ha pois uma tendência para descer ou subir de modo que a cotação traduz uma capitalisação á taxa do juro corrente no mercado e não áquela por que rialmente foram emitidos os títulos. Isto, claro está, desde que se eliminem as causas perturbadoras como a prosperidade nacional, o aumento de riqueza, etc.

Os juros dos títulos da dívida consolidada costumam ser pagos em moeda nacional e frequentemente em papel moeda. Mas quando tem de ser pagos no estrangeiro como a moeda nacional não tem curso lá, o pagamento tem de ser efectuado em ouro.

Daf resulta que muitos possuidares dos títulos nacionais os enviam a um banco estrangeiro para este os receber em ouro. Ora isto constitui para a economia nacional um inconveniente de grande pêso, por quanto se vai dando a pouco e pouco a drenagem do ouro para o estrangeiro.

Para evitar esta especulação appareceu o *affidavit* que é um juramento, por quem recebe o juro no estrangeiro, de que os títulos não pertencem a nenhum nacional do país que paga o juro.

Este juramento existiu na Itália quando ali existiu o curso forçado por ocasião duma crise financeira, mas hoje melhorando as suas condições foi banido.

O *affidavit* appareceu na Inglaterra mas aí era uma

declaração jurada pelos Estrangeiros que possuíam fundos públicos daquêle país e acções de certas companhias de que não residiam no territorio inglês.

E isto tinha em vista não onerar os juros por êles recebidos com o *incometare* que pagam os nacionais.

Isto sob o ponto de vista financeiro.

Sob o ponto de vista juridico, alguns escriptores pretendem basear a dívida consolidada no *censo consignativo* que vem defendido no nosso cod. civ. art. 1644^o como sendo um contrato segundo o qual *uma pessoa cede a outra certa quantia com obrigação de lhe pagar certa soma para sempre*.

É porêm facil de ver-se que os principios do *censo consignativo* não podem applicar-se á dívida consolidada.

Em primeiro logar no *censo consignativo* ha certos bens imóveis que garantem o pagamento do interesse estipulado o que não se dá na dívida consolidada; e em segundo, ao passo que o sensuario pode remir-se só depois de 20 anos (entre nós) o Estado pode amortisar a dívida quando entender e puder.

E de resto isto não deve admira-nos por quanto nós já vimos atraz (pag. 101.) que os principios do direito privado não tem applicação no crédito público, não podendo consequentemente determinar-se a naturêsa dos empréstimos públicos por esses principios.

Os empréstimos públicos são um verdadeiro ato de soberania e é por esta que tem de determinar-se a sua naturêsa.

53. Dívida amortisável. — A outra forma de dívida consolidada é a *dívida amortisável* que é *uma divida a longo praso com a obrigação de reembolso numa época determinada*.

A dívida amortisavel reveste as mesmas formas que os empréstimos temporarios — *rendas vitalícias, anuidades termináveis, obrigações amortisáveis por sorteio e bons ou bilhetes simultaneamente reembolsáveis numa certa época*. Já atraz (n.º 46) tratamos de cada uma, destas modalidades de empréstimos temporarios e por isso julgamos desnecessario repetir o que la dissémos.

Os bilhetes reembolsaveis numa certa época entram na divida fluctuante. Na divida amortisavel entram os bonus ou bilhetes reembolsaveis numa certa época, mas em que o período de reembolso é muito longo.

Entre os diversos tipos de titulos da divida amortisavel predomina *o das obrigações amortisáveis por sorteio*.

Este sistema tem a vantagem de o Estado, com uma pequena soma além de juro, amortisar a divida.

Como ja vimos (pag 129) o Estado paga sempre a mesma anuidade, mas a maneira que nos vamos aproximando do termo do praso, a parte de anuidade destinada á amortisacão vai-se tornando maior.

E' por isso até que se diz que *a cota da amortisacão está na razão inversa da cota destinada ao pagamento do juro*.

Este sistema impede por outro lado o aumento excessivo da divida pública, por quanto o Estado sabe que num certo periodo deve ter amortisada a divida.

E além disso fortalece o crédito do Estado em virtude da procura que vão tendo as obrigações a medida que se vão tornando mais raras.

O sistema das obrigações amortisáveis por sorteio é muito proveitoso e o Estado deve dêle lancar mão, sempre que tenha em vista contrair empréstimos para a realisacão de serviços productivos, como é por exem-

plo, a construcão dum caminho de ferro. Neste caso é facil calcular os rendimentos do serviço realisado e só com êle pode vir a amortisar-se a divida que dai resulta num período relativamente curto.

O mesmo não pode dizer-se para aquêles empréstimos que teem um emprêgo pouco reproductivo.

E' sobre tudo aos países de finanças avariadas, aos países mal administrados que este sistema convem, por quanto é um meio que êles teem para atrair os capitais. Os capitalistas esperam ser reembolsados antes que se dê a derrocada financeira.

Outro tanto não succede com a divida consolidada, por os capitalistas temerem a perda dos seus capitais.

Por outro lado os capitalistas são atraídos pelo engodo dos prémios de reembolso, sujeitando se a juros menos elevados, esperando serem largamente compensados com esses prémios. O sistema das obrigações amortisaveis por sorteio presta se pois admiravelmente especulacão.

A divida amortisavel tem sobre a divida consolidada propriamente dita, a vantagem de não sobrecarregar as gerações futuras com os seus encargos.

Tem todavia alguns inconvenientes. Em primeiro lugar o Estado pode precisamente na occasião em que tem de fazer o reembolso, não se encontrar habilitado o fazê lo, faltando então aos seus compromissos.

Por outro lado, o Estado em face dos principios jurídicos por que se orienta a divida pública, não pode amortisar antes do praso preestabelecido, não podendo consequentemente realisar o que na técnica financeira se chama *uma conversão*.

E finalmente tem os inconvenientes que correspondem

de m ás vantagens da divida consolidada. Assim ao passo que nesta os encargos vão diminuindo em virtude da desvalorisação da moeda e do aumento da riqueza nacional, na divida amortisavel os encargos permanecem invariáveis.

As obrigações amortisáveis por sorteio podem revestir três modalidades — *obrigações frutíferas, com prémio e mixtas*.

Nas *obrigações frutíferas* o credor tem direito ao reembolso dos capitais e ao pagamento do juros.

Nas *obrigações com prémio*, o credor tem direito ao reembolso do capital e ao prémio, mas não recebe juros.

E nas *obrigações mixtas*, o credor não so tem direito ao reembolso do capital, mas também recebe juros e prémios.

As obrigações em que ha prémio teem os inconvenientes do jogo de loterias, por quanto fazem nascer a idéa de que se pode enriquecer sem ser pelo trabalho, justificando no espirito dos homens, a indulgência que por vêses se entregam.

A divida amortisável e a divida consolidada são ambas a longo prazo. Mas não é este o único traco comum a estas duas modalidades da divida pública. Assim ambas teem uma systematisação determinada nas Finanças do Estado. O pagamento dos juros, a administração da divida, tudo se encontra nos regulamentos de contabilidade e da junta do crédito público a que adiante faremos referência.

Em terceiro logar os encargos duma como doutra forma da divida pública constituem despêsas ordinarias, reproduzindo-se em todos os períodos financeiros e tendo por isso um character permanente.

54. Uniformidade e variedade da divida pública — A divida pública reveste muitas formas e por isso appareceu esta questão — *ao Estado convirá ter um só ou muitos tipos de divida pública? convirá ou não a uniformidade da divida pública?*

E, claro que a uniformidade não é absoluta; o Estado quando menos precisa de duas modalidades — a divida fluctuante e a consolidada — aquella para occorrer as necessidades momentâneas do tesouro e esta para a realisação dos melhoramentos públicos. O que se discute é se dentro da divida consolidada deve existir uniformidade ou variedade de titulos. Assim se um Estado deve ter um consolidado a 3 %, outro a 3 ½ %, outro a 4 %, etc., ou então se deve recorrer as diferentes combinações da divida amortisavel.

Alguns escriptores revoltam-se contra a variedade da divida pública, accusando a de lancar a confusão nas Finanças do Estado.

Foi por isso até — dizem elles — que a revolução franceza substituiu todos os tipos da divida pública por um so.

Esta doutrina tem contra si os seguintes argumentos:

Em primeiro logar os capitalistas não teem todos os mesmos gostos. Uns preferem não ter direito ao reembolso dos seus capitais, mas terem-lhe assegurado um rendimento perpétuo, outros querem um rendimento elevado mas por pouco tempo; e outros ainda sujeitam-se a um juro modico para terem direito a um prémio de reembolso. Ora para atender estes gostos dos capitalistas, os Estados so teem um meio — admitir a variedade da divida publica, assim como não vida

privada os produtores e os comerciantes fornecem os produtos aos seus clientes conforme o seu gosto.

Por outro lado, quando o Estado já tem uma dívida pública do mes no tipo muito elevada, não lhe convém de modo algum emitir mais títulos do mesmo tipo que viriam fazer uma concorrência funesta aos já existentes. E por isso o Estado vê-se obrigado a contrair empréstimos doutro tipo.

Finalmente e em terceiro lugar, o Estado recebe frequente mente propostas de capitalistas que lhe oferecem capitais em boas condições para a rialisção dum melhoramento em que elles tem interesse. Ora se o Estado estivesse sujeito á uniformidade da dívida pública não poderia aceitar essas propostas.

Estes argumentos são de valor e por isso nós devemos admitir a variedade da dívida publica, mas dentro de certos limites.

Isto é, a variedade não deve ser tal que lance a confusão nas finanças do Estado, mas não deve ser tão restrita que não se adapte aos gostos dos capitalistas e que não permita ao Estado aceitar as propostas vantajosas que por ventura lhe façam.

55. Amortisação. Sua utilidade. — Até aqui temos tratado da constituição da dívida pública; vamos agóra tratar da sua extinção.

Uns dos meios por que se pode extinguir a dívida pública é a amortisação que pode defenir se como sendo *o processo pelo qual o Estado reduz ou extingue a dívida pública por meio do reembolso do capital.*

A amortisação divide-se em *direta e indirecta.* A amortisação direta é *aquella em que o Estado reembolsa os credores do capital que lhe pediu;* a amortisação

indirecta dá-se quando o *Estado compra todos os títulos na bolsa e os retira da circulação, inutilizando-as.*

A questão que se levanta principalmente neste caso é se será util ou não a amortisação da dívida pública.

É esta é restrita unicamente á dívida consolidada, por quanto na dívida amortisável o Estado é obrigado juridicamente a amortisar no fim dum certo praso.

Aquí a única questão que poderia vir a lume seria se o Estado deve ou não recorrer a esta forma de dívida, por quanto a amortisação é um elemento essencial da sua textura

Trata-se pois de saber se a um Estado que tem dívida consolidada convém ou não amortisá-la, embora não tenha praso para o reembolso.

Ha escritores que pugnam pela afirmativa aduzindo *razões de ordem moral, política e financeira.*

A primeira razão de *ordem moral* é a de que uma geração não deve sobrecarregar as gerações futuras com os encargos provenientes das suas faltas e dos seus desvarios. O que deve é transmitir-lhe as suas invencões, numa palavra, o produto do seu trabalho.

Precisamos porém de atender a que se uma geração transmite a outra o seu activo, também é justo que lhe transmita o seu passivo, pois uma geração não lega a outra, unicamente o que lhe deixou a geração antecedente, mas sim alguma coisa mais que é devido ao seu esforço próprio.

É isto é tanto mais justo, quanto é certo que nos modernos países civilisados o activo que uma geração lega a outra é muito superior ao passivo.

Portanto este argumento não parece ter o valor que lhe attribuem geralmente.

O segundo argumento é de *ordem política*. Os Estados modernos estão sujeitos a crises constantes, não sabendo mesmo o que lhes reserva o futuro.

E se não se precaverem nos períodos de prosperidade contra os efeitos duma grande dívida hão de ver-se altamente embaraçados nas épocas de crise. De contrário se o Estado for, como deve, prudente e amortisar nas épocas em que isso lhe é relativamente fácil, a dívida pública, tornando-a muito pequena, poderá nos períodos de crise como por exemplo quando estala uma guerra recorrer mais amplamente ao crédito, devido á confiança que inspira. E assim conseguirá debelar mais facilmente a crise.

Finalmente a terceira razão é de *ordem financeira*.

Sustenta-se que o Estado deve amortisar a dívida consolidada, para radicar bem o seu crédito. E na verdade com a amortisação vem a raridade dos títulos donde resulta a elevação das suas cotações.

Estes dois argumentos são de grande pêsso, mas não suficientes para nos convencer de que o Estado deve amortisar em quaisquer circunstâncias. Assim se para isso for necessário lançar impostos vexatórios, o Estado não deve amortisar por quanto se prejudicava a si próprio. E para reconhecer a verdade do que acabamos de dizer basta que atendamos a que a prosperidade financeira depende da prosperidade económica, devendo por isso o Estado procurar-se sempre em não ferir a economia nacional.

E os argumentos perdem um pouco o seu valor se atendermos a que a dívida consolidada vai diminuindo de encargos, graças á desvalorisação da moeda e ao aumento da riqueza nacional.

Não quer poré n isto dizer que quando o Estado sem um grande esforço puder amortisar a dívida a não amortise, por quanto lucrará, quando menos, o fortalecido seu crédito nos momentos de crise.

56. processos de amortisação — Discuti-da a questão da amortisação segue-se o estudo dos *processos de amortisação*.

Esses processos podem reduzir-se a três — 1) *o dos juros compostos*; 2) *o das anuidades*; 3) *o dos saldos orçamentais*.

1. O processo dos juros compostos gosou no passado dum grande prestígio. E' devido ao Dr. Price que partia do principio de que um Estado que destinasse anualmente uma certa soma ao pagamento da dívida, difficilmente conseguiria amortisá-la. O contrário se dava se o Estado collocasse uma certa quantia a juros compostos, para amortisar a sua dívida. Eis um exemplo que apresentava o Dr. Price:

Se o Estado colocar anualmente uma soma de 20 centavos a juros compostos com a taxa de 5%, obterá ao fim de 36 anos, 20 escudos. E se a taxa fôr de 4% bastam para isso 41 anos. Ao passo que os 20 centavos não chegavam sequer para pagar os juros dos 20 escudos em cada ano.

E o Dr. Price apresenta a seguinte organisação para se poder amortisar a dívida pública:

Haveria uma *caixa de amortisações* que o Estado dotaria anualmente com uma certa quantia, sempre a mesma. A caixa com essa dotação compraria títulos. Os juros desses títulos juntamente com a dotação do ano seguinte seriam empregues na compra de novos títulos, e assim sucessivamente. De modo que a im-

portância possuída pela caixa iria aumentando constantemente.

Este sistema era efectivamente um processo de amortização por meio dos juros compostos, por quanto os juros dos títulos que a caixa ia comprando, capitalizavam-se no ano seguinte pelo seu emprêgo em novos títulos.

E o Dr. Price tinha tanta confiança no seu sistema que — dizia elle — a dívida inglêsa (bastante elevada na época em que vivia Price) seria amortizada pelo processo da *caixa das amortizações*, em poucos anos.

E todos encantados rejubilavam com a *caixa das amortizações*, porque — dizia-se — a dívida pública ir-se ia amortizando automaticamente.

Mas isto era uma pura ilusão. Afinal, donde vinham os juros que a *caixa* recebia? Naturalmente dos orçamentos; e então para obter o mesmo resultado bastaria que o Estado lançasse no seu orçamento uma quantia equivalente áquella com que dotava a *caixa das amortizações*, destinando-a á extinção da dívida. A *caixa das amortizações* do Dr. Price era afinal uma miragem intellectual.

Mas a *caixa das amortizações* não só não amortizava a dívida pública, como tinha inconvenientes vários.

Em primeiro lugar dava *jus* ao aumento da dívida pública, por quanto o Estado sem escrúpulos algumaria contraindo empréstimos que a *caixa das amortizações* viria a amortisar facilmente.

Por outro lado, por maior que fosse a autonomia que o Estado desse á *caixa das amortizações*, nos momentos de aflicção havia de meter lá as mãos.

Mas pelo sistema do Dr. Price não seria sequer facil amortisar a dívida pública. E isto porque á me-

dida que a *caixa* fosse adquirindo títulos, estes ia aumentando, subiriam de cotação e não seria facil obtê-los.

E o Dr. Price nas illusões do seu sistema não duvidara mesmo afirmar que o Estado quando não tivesse dotação para dar á *caixa das amortizações* devia obtê-la por meio do empréstimo, por quanto pedia a juros simples e collocava a juros compostos.

Ora tal é que não pode admitir-se por quanto frequentemente o Estado não só pede, como amortiza em condições desvantajosas.

Assim emite títulos abaixo do par para os amortisar depois do par.

Apesar de todos estes inconvenientes este sistema esteve em vigor na Inglaterra até 1829 e em França até 1871.

2. O sistema das *anuidades* consiste em o Estado lançar no orçamento uma certa soma todos os anos para amortisar a dívida pública. Este sistema existe na dívida amortizavel sobre tudo na forma de obrigações amortizáveis por sorteio. Mas aqui referimo-nos a *anuidades* para a amortização da dívida consolidada.

O sistema das *anuidades* é impraticavel sempre que o orçamento do Estado feche com *deficits*. Na verdade o Estado tem então de recorrer ao empréstimo para realisar a amortização. Ora isto pode ser substituido uma dívida por outra, mas não constitui uma extinção ou redução da dívida pública. E frequentemente os empréstimos assim realizados tem maiores encargos do que a dívida para cuja amortização se contraíram.

3. O sistema mais vantajoso é o dos *salvos orçamentais*. O Estado nunca deve procurar, realisar a amortização a dívida consolidada se não tiver um excesso de

receitas sobre as despesas isto é, se, não tiver saldo orçamental.

É este sistema que tem Estado em vigor nos países bem administrados como a Inglaterra e os Estados Unidos da América do Norte.

Este sistema só muito difficilmente poderia ser praticado nos Estados modernos onde raramente ha saldos orçamentais devido ao acréscimo constante das despesas públicas.

Na Inglaterra destina-se $\frac{1}{4}$ dos saldos orçamentais á amortisação da dívida consolidada, mas na pratica e recentemente isso não tem sido possível devido ás grandes despesas daquêle Estado.

57. Conversão. Noção e espécies. — Além da amortisação como meio de reduzir a dívida pública, existe a conversão que pode defenir-se *a transformação duma dívida noutra em em outras condições.*

Frequentemente diz-se que a conversão é *a transformação duma dívida noutra de menores encargos.*

Esta noção não é exata, por quanto frequentes vêzes são maiores os encargos depois da conversão do que antes, como veremos quando tratarmos da conversão abaixo do par.

A conversão pode ter por objeto o *juro*, o *capital* e o *juro e o capital*.

Quando tem por objeto o juro, converte-se uma dívida noutra de menores juros. Assim os títulos representantes duma dívida tem o valor nominal 100 ao juro de 5 %, mas tem uma cotação de 110.

Isto mostra que a taxa do juro que vencem esses títulos é superior á do mercado financeiro que deve ser pouco mais ou menos 4,5 %.

O Estado então aproveita-se desta situação e oferece aos prestamistas o reembolso ou contrai com elles um novo empréstimo mas á taxa do juro do mercado (4,5 %). E assim reduz o juro.

A conversão pode também ter por objeto, o capital e então, em lugar de se reduzir o juro reduz-se o capital. Assim títulos de valor nominal 100 ao juro de 5 % tinham no mercado a cotação de 110 o que mostra que a taxa do mercado é mais baixa. (4,5 %) O Estado então capitalisava a diferença entre 4,5 e 5 % e reduzia em cada título essa capitalisação. E assim o valor nominal desceria de 100 a 90.

Finalmente a conversão pode ter por objeto o capital e o juro. Por exemplo títulos de valor nominal 100 tinham um juro de 4,5 %. O Estado reduzia o juro desses títulos a 3 % e elevava o valor nominal desses títulos a 150. Isto é, o Estado capitalisava a diferença entre 3 % e 4,5 % e juntava essa capitalisação ao valor nominal (100) do título. De modo que diminuía o juro mas aumentava o capital.

É necessário não confundir as *conversões* com as *inversões* de títulos.

A inversão é a *substituição de títulos dentro da mesma dívida.* Assim as substituições de *títulos nominativos por títulos ao portador*, ou por *títulos mixtos e vice-versa* constituem inversões. Se por exemplo entre nós se substituirem *obrigações de assentamento* por *obrigações de coupon*, realisa-se uma inversão.

A conversão distingue-se da inversão por quanto esta realisa-se em beneficio dos prestamistas e aquella em beneficio do devedor que neste caso é o Estado.

Por outro lado a inversão não altera a natureza jurídica da dívida, o que não succede com a conver-

são. Depois a inversão realisa-se dentro da mesma dívida.

Quanto á forma as conversões podem ser *forçadas, livres ou voluntárias e facultativas*.

Durante muito tempo houve grandes divergências acerca da terminologia estabelecida sobre este assunto. Mas hoje a terminologia fixou-se já, sobre tudo entre os escritores italianos.

As *conversões forçadas* dependem exclusivamente do arbitrio do Estado. Impõe-se a redução do juro aos prestamistas sem ao menos se lhe oferecer o reembolso. Assim numa dívida a 5 % o Estado reduz os juros á taxa de 4 % e não oferece o reembolso dessa dívida aos credores.

As *conversões livres ou voluntárias* são aquelas em que o Estado oferece aos prestamistas a alternativa de continuarem na sua situação anterior á conversão, conservando em seu poder os títulos da antiga dívida, ou a aceitação dos títulos da nova dívida. Por exemplo o Estado convertia os títulos duma dívida antiga a 5 % em títulos cujo juro era de 4 % e deixava aos prestamistas a faculdade de conservarem os seus antigos títulos ou aceitarem os novos.

E' claro — dirão todos — os prestamistas conservam naturalmente os antigos títulos. Mas pode dar-se o caso de preferirem os novos, ou por oferecerem mais garantias, sendo os seus encargos caucionados por algum rendimento do Estado, ou por não encontrarem colocação mais vantajosa para os seus capitais.

Nas *conversões facultativas*, o Estado oferece aos prestamistas a alternativa do reembolso da antiga dívida ou da aceitação dos títulos da nova

Assim o Estado convertia uma dívida noutra de

menores juros, dava aos credores da antiga dívida a faculdade de se fazerem reembolsar do capital dos títulos, ou de aceitarem os títulos da nova dívida.

Na sciência das Finanças predomina hoje o tipo das conversões facultativas. As forçadas representam uma violência e as livres não dão resultados para o Estado, por quanto os prestamistas hão de preferir ficar na sua anterior situação.

A única conversão que pode oferecer vantagens ao Estado sem ser violenta é pois a *facultativa* sendo dela que nos occuparemos.

58. *Naturêsa jurídica da conversão.*

Tem sido muito discutida a naturêsa jurídica da conversão que é muito complexa, envolvendo um grande número de atos.

Em primeiro lugar supõe a manifestação da vontade do Estado, oferecendo aos prestamistas o reembolso da antiga dívida ou a aceitação dos títulos da nova.

Por outro lado envolve o reembolso do capital áquelles prestamistas que não aceitaram os títulos da nova dívida.

E finalmente o Estado tem de contrair um empréstimo para reembolsar estes mesmos prestamistas.

Mas a conversão propriamente, unicamente se verifica para aquelles prestamistas que aceitaram os novos títulos, pois só relativamente a elles é que a dívida antiga se transformou numa dívida nova.

A conversão verifica-se com a novação que se da na dívida do Estado. Geralmente assim é considerada a conversão, pois de facto a novação como ella resulta dos artt. 802 e segg. do nosso cod. civ. e extincção duma dívida contraindo uma nova para a substituir. E pode

ser *objectiva e subjectiva* segundo se substitui o objeto da obrigação de que resulta a dívida, ou seus sujeitos.

A conversão é uma novação objectiva, por quanto se substitui a dívida anterior por outra nova, permanecendo os mesmos sujeitos.

Recentemente com os trabalhos feitos por alguns escritores alemães que pretendem reduzir a novação a categorias jurídicas mais simples, substituindo a *novação subjectiva* *sucessão de créditos* e *sucessão de dívidas* e a *objectiva* pela *dação em pagamento*, a conversão da dívida pública foi considerada como uma *dação em pagamento*.

Isto é exato pelo que diz respeito á novação subjectiva, por quanto a moderna doutrina admite a transmissão das obrigações.

Mas vejamos o que se observa na conversão da dívida pública.

O Estado substitui uma dívida antiga por outra dívida nova, ou, o que é o mesmo, substitui a uma obrigação outra que é diferente. Assim o Estado substitui uma obrigação donde lhe resultava um encargo de 5 % por outra donde lhe advêm simplesmente um encargo de 4 %. Aquí ha uma obrigação que o Estado vai substituir por outra obrigação, ao passo que na dação em pagamento a obrigação extingue-se.

A doutrina dos escritores alemães é pois inaceitavel, por quanto esquece que na conversão ha a substituição duma obrigação por outra, continuando a existir a obrigação ainda que modificada, ao passo que na dação em pagamento a obrigação extingue-se.

E' claro que nós não podemos aplicar os princípios rígidos do direito civil ás conversões.

E não ha categoria nenhuma no direito civil a que se possa reduzir a dívida consolidada.

Os escritores francêses quizeram reduzi-la ao censo consignativo, mas nós já mostramos como isso não é possível.

59. Legitimidade das conversões. — Será ou não será legítima a conversão da dívida pública?

A questão reveste dois aspetos, conforme se tratar da dívida consolidada ou da dívida amortisavel.

Relativamente á dívida consolidada, parece que não pode haver dúvidas de que a conversão é legítima.

E isto porque a conversão se desdobra — digamos assim — em dois atos:

O reembolso do capital aos prestamistas e a realiação dum novo empréstimo para efectuar esse reembolso.

O primeiro ato é legítimo, por quanto o Estado não tendo praso para reembolso, pode fazê-lo quando quizer; o segundo também o é, pois o Estado pode pedir emprestado quando quizer e nas condições que julgar mais convenientes. Estas duas operações fundem-se numa só, offerendo o Estado aos prestamistas a alternativa de continuarem na sua situação, recebendo todavia menores juros, ou aceitarem o reembolso dos seus títulos pelo capital nominal. E desde que a operação seja bem dirigida os prestamistas preferem a conversão que não pode deixar de ser legítima neste caso, por quanto as duas operações em que ella se desdobra são de per si legítimas, tendo logar uma novação perfeitamente em harmonia com os princípios consignados nos códigos civis.

Contra o que vimos defendendo, tem se apresentado

esta consideração: os prestamistas adquirindo os títulos correm o risco da baixa e portanto devem ficar com direito aos benefícios da alta, não sendo justo que quem suporta uma baixa seja excluído dos benefícios da alta. De modo que a conversão unicamente será legítima quando o Estado pague, não o capital nominal dos títulos, mas pague cada um pela sua cotacção.

Deve porém notar-se que numa operação como é a *emissão de títulos em que estão defendidos os direitos e os deveres do Estado*, este nada tem com as transacções que se vão realizar sobre esses títulos e desde que cumpra a obrigação, conforme o estipulado, pratica um ato legítimo.

A questão reveste um carácter mais grave pelo que diz respeito á dívida amortisavel. Aí estabeleceu-se um praso para reembolso, e tudo se reduz a saber se o praso é estabelecido em favor do devedor se em favor do crédor, para se resolver a questão da legitimidade ou ilegitimidade da conversão. Se é a favor do devedor a conversão é legítima; se a favor do crédor então é ilegítima.

No art. 749.º de nosso cod. civ. declara-se que « o praso para o pagamento sempre se presume estipulado em favor do devedor, exceto se dos próprios termos do contrato, ou das circunstâncias que o acompanharem, se depreender, que a estipulação do praso também foi feita a favor do crédor ».

Ora na dívida amortisavel o praso é não estabelecido em benefício do devedor que é o Estado porque este terá na sua mão por algum tempo os capitais de que precisa para a realisação dos serviços e melhoramentos públicos; mas também em benefício dos crédores que terão uma collocação duradoura para os seus capitais.

Esta doutrina soffreu o primeiro abalo com o sistema das *obrigações amortisáveis por sorteio*, por quanto o credor poderia até ser reembolsado logo no primeiro sorteio, chegando-se deste modo á condusão de que o praso não é estabelecido, neste caso, em benefício do credor.

E muito menos na dívida amortisavel em que haja um plano de amortisação, o praso pode conceber-se como sendo em benefício do credor, pois tem unicamente em vista evitar que o devedor tenha de reembolsar integralmente numa certa época, todos os prestamistas.

Finalmente no caso de haver prémios de reembolso, também o praso não pode considerar-se estabelecido em favor dos credores, por quanto estes tem toda a vantagem que o reembolso se dê o mais breve possível, para lucrarem logo os prémios, que são constituidos pela differença entre o preço por que adquiriram os títulos e o seu capital nominal.

Por isso esta teoria foi sucessivamente preparando o caminho para uma outra, segundo a qual o Estado sendo uma entidade que tem de proceder de harmonia com as suas finanças e de modo a realisar o interesse geral, deve desde que tenha capitais mais em conta, realisar a conversão. E os próprios prestamistas deviam esperar por isto.

Esta doutrina parece-nos exata por quanto o imposto só e legítimo e justo enquanto é necessário; mas desde que se dê o barateamento dos capitais e o Estado não faça conversões, o imposto torna-se odioso, por quanto se destina ao pagamento de encargos que podiam muito bem ser banidos.

Por outro lado, dando-se o barateamento dos capitais, se o Estado não convertesse a dívida pública anterior,

haveria no mercado financeiro capitalistas privilegiados, pois tinham garantidos juros superiores aos do mercado, enquanto que todos os outros teriam de sujeitar-se ás condições deste. A conversão torna-se até deste modo um meio de egualar as condições dos capitalistas.

Mas isto sob o ponto de vista financeiro. Em todo o caso sob o ponto de vista jurídico o art. 740.^o continuava em vigor e parece fora de dúvida que o prazo é estabelecido em favor também dos credores que por meio d'êles obteem uma colocação duradoira para os seus capitais

Foi por isso que os tratadistas de direito civil, sobre tudo Planiol vieram dar nova interpretação ao art. 740 do cod. civ.

Ai contrapõem-se as circunstâncias aos termos do contrato.

Ora as «*circunstâncias*» do art. 740.^o não constituem uma ordem de considerações comuns a uma categoria de contratos. Por que se assim fosse, então no contrato de usura, o prazo também devia ser considerado como estabelecido em benefício do devedor, por quanto este procura do mesmo modo uma colocação duradoira para os seus capitais. E a consequência que daí resultava era a anulação da presunção estabelecida no art. 740.^o em benefício do devedor.

Trata-se pois no art. 740.^o de circunstâncias externas ao contrato, circunstâncias variáveis provenientes das condições do credor, da sua fortuna, das condições da sua familia, e, sendo assim, não pode admitir-se que o prazo seja estabelecido em benefício do credor.

E isto é tanto assim, que o direito apresenta hoje uma tendência bastante acentuada para suavisar as condições do devedor.

O Estado tem pois o direito de converter a dívida amortisavel.

E' esta a construção que melhor se harmonisa com os factos. Assim o empréstimo contraído pela Franca em 1870 para ocorrer ás despêsas da guerra com a Prússia foi convertido em 1876 e outro tanto succedeu com a dívida da cidade de Marselha.

Este processo generalisou se, adotando-se hoje o sistema de o Estado poder converter quando muito bem o intenda e não tendo os prestamistas que barafustar, pois frequentemente até, aparece nos títulos essa cláusula. Relativamente á dívida consolidada não pode haver dúvidas sobre a legitimidade da conversão.

40. Condições financeiras da conversão. — Podem ser: 1) *objectivas*; 2) *subjectivas*. Estas dizem respeito aos credores, aquelas aos títulos.

1) A primeira condição objectiva consiste em se converter uma dívida somente quando os títulos que a representam *sejam cotados acima do par e com uma certa estabilidade*. E isto porque se os títulos fossem cotados abaixo do par, por exemplo títulos de valor nominal 100 fossem cotados a 80. o que naturalmente succederia era que todos os credores prefeririam o reembolso, para receberem a diferença entre o valor nominal e o preço por que eram vendidos os títulos na bolsa. De modo que a conversão nem sequer se chegava a realizar. Havia o pagamento puro simples duma dívida.

Mas não basta que os títulos tenham um cotação acima do par momentaneamente. Deve ser por um espaço de tempo regular e o Estado deve verificar se essa cotação é natural, isto é, se deriva por exemplo de serem os juros dos títulos superiores ao juro corrente

no mercado financeiro, ou se é devida á especulação. E só no primeiro caso deve rialisar a conversão

A segunda condição consiste em os juros dos títulos da nova dívida serem um pouco superiores ao juro médio dos títulos da dívida pública já existente. E isto para atrair os capitais á compra dos títulos da nova dívida.

A terceira condição consiste em o Estado, na nova dívida escolher um tipo de títulos, obedecendo tanto quanto possível ao tipo dos títulos da antiga. E assim os títulos serão mais bem recebidos pelos prestamistas.

Em quarto logar o Estado não deve exigir dos prestamistas qualquer soma além do capital que entra na conversão, pois de contrário não só embarasaria a conversão, como afastava todos os credores que só dispõem do capital representado pelos títulos.

2) Quanto ás condições subjectivas torna-se necessário em primeiro logar que a conversão seja facultativa. Não deve ser forçada porque seria uma violência; nem deve ser voluntária ou livre, por quanto neste caso os credores naturalmente preferiam ficar na sua situação anterior.

Em segundo logar o Estado deve exigir dos prestamistas que não a aceitam uma declaração de que preferem o reembolso, e dar-lhe um prazo muito curto para fazer tal declaração. Deste modo o Estado vem a aproveitar-se das hesitações de alguns prestamistas que não fazendo declaração a tempo, se intende que aceitam a conversão; além disso evitam-se as oscilações provenientes da especulação, pois esta nem sequer terá tempo para produzir os seus efeitos.

Em terceiro logar o Estado deve declarar que reembolsará aquêles prestamistas que não aceitam a conversão quando muito bem quizer e intender. Deste modo

o Estado coage os prestamistas a aceitar a conversão com medo de o Estado só muito tarde reembolsar ou de não terem mais tarde facil colocação para os seus capitais.

Obdecendo a estas condições a conversão ha de ser coroada de bom exito para o Estado.

A condição essencial, porém, é a primeira que apresentamos, isto é os títulos devem ter uma cotação acima do par e isso durante a um certo tempo. E o Estado deve ter a certêsa de que essa elevação na cotação dos títulos não tem por causa a especulação, ou qualquer outra causa accidental.

61. Tipos diversos de conversão. — As conversões podem ser a) *ao par*; b) *abaixo do par*; c) *equitativas*.

Estas também se chamam «com tornas» (*avec soulte*), mas nós preferimos a designação *equitativas*, empregada pelos escritores italianos e ultimamente por Nitti.

a) O sistema da conversão ao par é o mais geralmente seguido. Assim títulos de valor nominal 100 ao juro de 4%, são cotados a 113. O rendimento destes títulos não é de 4%, mas de 3,45%. O Estado oferece aos prestamistas o reembolso do capital nominal ou novos títulos ao juro de 3,45%.

Verifica-se pois, logo que haja títulos acima do par o que mostra que o seu juro é superior ao do mercado.

b) A conversão abaixo do par rialisa-se sempre que ha dois títulos de juro diferente um com cotação acima e outro abaixo do par. Suponhamos, por exemplo que títulos de valor nominal a 100 e de juro de 4% são cotados a 113, e títulos do mesmo valor nominal, mas

a 3% são cotados a 70. Os primeiros dão um rendimento de 3,45% e os segundos 4,28%.

O Estado neste caso substitui u na dívida cujos títulos se encontram acima do par por outra em que os títulos se encontram abaixo. Assim oferece aos prestamistas que possuem títulos aci na do par (títulos cotados a 113) o reembolso do capital nominal ou novos títulos abaixo do par mas que lhe deem um rendimento igual ao dos títulos que já possuíam. Assim oferecia lhe títulos de valor nominal 100, ao juro 3,45%, que é também a taxa de juro do mercado.

E compreende-se que os prestamistas aceitem a conversão, por quanto os títulos abaixo do par dão na bolsa maiores rendimentos, pois tem ainda uma larga margem para a valorização.

Este processo tem porém o inconveniente de aumentar desmedidamente o valor nominal da dívida pública, dificultando, por conseguinte a sua conversão no futuro. E' por isso que esta espécie de conversão esta hoje condenada.

c) A *conversão equitativa* ou *com tornas* é um meio de obter recursos para o Estado. Suponhamos por exemplo que títulos de 100000 a 4% tinham na bolsa a cotação de 113000. O rendimento era neste caso de 3,4%, pois se 113000 dão um rendimento de 4000, 100000 apenas dão 3045. O Estado então em lugar de realizar numa conversão ao par, dirigia-se aos prestamistas comprometendo-se a não fazer conversão, alguma durante 10 anos, por exemplo; e exigia-lhe em troca, por cada título, a diferença entre 4000 e 3045 por ano adiantadamente. Isto é, o Estado pedia aos seus credores 5055, obrigando-se a não fazer conversão alguma, durante o periodo de 10 anos.

Além destas formas de conversão, ha ainda as *conversões para amortisação* e as *conversões diferidas*.

As conversões para amortisação são as que se fazem, transformando a dívida consolidada em dívida amortizavel sobre tudo em anuidades terminaveis e rendas vitalicias.

A conversão da dívida consolidada em rendas vitalicias é muito seguido na Inglaterra, como meio de reduzir a dívida pública.

Conversões diferidas são as que se fazem por series. Estabelece-se no contrato que o juro sera nos primeiros 5 anos, por exemplo, de 5%, nos 5 seguintes de 4%, e assim por diante até que se chegava a uma taxa de juro definitiva.

Este sistema tem o inconveniente de nem sempre se realisarem as previsões relativas a baixa do juro.

Foi o que sucedeu com a redução do juro da dívida inglesa de 3 a 2³/₄% rivalisada em e a 2,5 em 1883 1903. Hoje porém delinea-se uma tendência na queda do consolidado inglês, o que mostra que o juro tende a aumentar.

Leroy Beaulieu previu também a baixa da taxa do juro do consolidado francês, mas na ultima edição do seu livro — *Tratado de Financas* — retrata se. E na verdade a taxa do juro tende a subir em virtude da maior procura que tem tido os capitais e da dissipação que deles se tem feito, principalmente nas ultimas, guerras, pelas grandes despêsas coloniais, etc.

Ha uma espécie de conversão que se aproxima muito da conversão deferida. E' a chamada *conversão por antecipação*. No momento em que se faz o emprestimo, estipula-se para uma primeira época o juro de 5%, depois 4,5% depois 4% até que se chega a um juro fixo.

Mas isto não é propriamente uma conversão, como queria Leroy-Beaulieu, pois se não dá a substituição duma dívida por outra. O que se vai dando é a modificação dos juros da dívida em harmonia com as condições do mercado.

62. Inversão de títulos, capitalização e consolidação — Além das operações de que vimos de nos ocupar, ha ainda a *inversão*, a *capitalização* e a *consolidação*.

Já nos referimos á inversão quando a distinguimos da conversão e por isso diremos aqui apenas o seguinte: a inversão é a *substituição dentro da mesma dívida, de títulos dum certo tipo, por títulos doutro tipo*. Assim entre nós os prestamistas que desejem converter os seus títulos nominativos (inscrições de assentamento) por títulos ao portador (inscrições de *coupon*) para evitar as formalidades de que devem ser observadas naquêles títulos para receber o juro, podem obter essa transformação dirigindo-se á Junta de Crédito Público.

A capitalização consiste em pagar com títulos da dívida consolidada, juros da dívida pública vencidos mas não pagos e fornecimentos e serviços prestados mas não pagos.

Esta operação é nefasta, pois sendo feita de acôrdo com os prestamistas, o Estado tem de pagar grandes juros ou grandes somas para se precaverem contra a baixa de cotação dos títulos; sendo feita sem intervenção dos credores é uma violência a que todo o Estado deve fugir.

A capitalização pode desembaraçar o Estado num dado momento, mas daí em diante, nenhum capitalista

serio quererá tratar com êle e só os negociantes pouco escrupulosos lhe fornecerão capitais, mas procurando sempre ludibriá-lo.

A consolidação é a transformação duma dívida a curto praso, noutra a longo praso.

Frequentemente, como já vimos — O Estado serve-se da dívida fluctuante para saldar os *deficits* orçamentais e daí resulta que no fim do ano financeiro esta forma de dívida em lugar de desaparecer — como succederia se desempenhasse a sua função normal — atinge somas mais ou menos elevadas. Ora os Estados que se encontram nestas condições — Estados de finanças avariadas — correm um grande perigo, por quanto temem de pagar grandes juros e podem ver-se de um momento para o outro obrigados a reembolsar os capitalistas da dívida fluctuante que é, como sabemos, a curto praso.

Para sair destes embarços o Estado rialisa uma consolidação. isto é, substitui os empréstimos da dívida fluctuante pelo capital da dívida consolidada.

Este processo é absolutamente necessário para os Estados com uma dívida fluctuante elevada, não só por ser muito util, mas tambén por ter um alto significado moral, por quanto se trata de um *deficit* que tem de ser satisfeito não com empréstimos temporários, mas definitivos.

E' porém necessário atender ao modo por que deve ser feita a consolidação. Assim o Estado não deve impô-la aos seus credores, o que seria uma violência. Deve sim oferecer o reembolso aos prestamistas aos prestamistas da dívida fluctuante, ou títulos da dívida consolidada. E isto porque o Estado poderia vir a lucrar no momento em que obrigava os prestamistas

em questão a aceitar o consolidado, mas o seu crédito ficaria abalado para o futuro.

63. Abusos da dívida pública: repúdio, redução de juros, bancarrota e concordata.

— Frequentemente os Estados aumentam de tal modo a sua dívida, que chegam a uma ocasião em que não podem solver os seus compromissos; e então recorrem a vários expedientes que podem ser: 1) *redução de juros*; 2) *repúdio*; 3) *bancarrota*; 4) *concordata*.

1.º O repúdio consiste em o Estado não reconhecer a legitimidade dos empréstimos que deram logar á dívida pública. Foi usado pelos Estados locais da União norte-americana, que contraíu grande número de empréstimos para realisação de serviços e melhoramentos públicos. Esses serviços não deram porém o resultado que esses países esperavam e daí resultou não poderem satisfazer os seus compromissos.

Para saírem desta situação, declararam ilegais e viciados pela especulação os empréstimos que tinham contraído. Isso deu logar a uma crise medonha que ainda hoje mais ou menos se faz sentir nesses Estados.

2.º Na redução dos juros, o Estado deixa de pagar por inteiro os juros da dívida pública. Assim o Estado tendo contraído empréstimos a 5 % vem a pagar simplesmente 4 %.

Não deve confundir-se este expediente com a conversão, pois ao passo que nesta o Estado oferece a alternativa do reembolso, na redução de juros, não ha reembolso, tendo os prestamistas de sujeitar se ao juro assim reduzido.

Frequentemente os Estados usam deste expediente de um modo indirecto, já pagando os juros em papel

moeda que se encontra depreciado, já tributando os títulos da dívida pública, sem tributar os outros valores mobiliários, como acções de companhias, etc.

3. Na bancarrota, o Estado, reconhecendo — e nisto se distingue do repúdio — a legitimidade dos empréstimos contraídos, deixa de satisfazer os encargos tomados por isso lhe ser absolutamente impossivel.

Este processo é ilegitimo pois o Estado não deve abusar da sua soberania. Corresponde á falência individual.

4. A concordata, consiste em os Estados, vendo se impossibilitados de satisfazer os seus compromissos, se dirigirem aos seus credores afim de obter d'elles a renúncia de parte dos seus direitos.

E' este o processo que deve ser seguido por todos os Estados. Assim se elles procurassem salvar os seus compromissos, recorrendo a um novo empréstimo, apenas conseguiriam o capital de que precisavam em condições muitíssimo desvantajosas (a 10, 15 a 20 %, e mesmo mais). E os credores devem ser benevolentes, pois com a sua transigência hão de conseguir não só a salvação do crédito do Estado, co no também assim será o melhor meio de salvarem os seus capitais, podendo até vir a ser compensados no futuro, da sua benevolência reavendo o que perderam.

O sistema da concordata tem porém o inconveniente de determinar uma fiscalisação por parte dos credores na vida do Estado, o que é o primeiro symptoma da perda da sua independência.

Porém nós devemos dar ao Estado uma certa liberdade quanto á satisfação dos seus compromissos, não lha exigindo nunca com prejuiz da sua segurança ou á custa de impostos vexatórios. Estabelece se é ver-

dade uma desigualdade entre o Estado e os particulares quanto á satisfação dos seus compromissos. Mas isto é em virtude de que em relação ao Estado os princípios que regulam o cumprimento das cláusulas dos contratos devem sofrer uma certa atenuação, porquanto o Estado tem de atender sempre ás suas condições de existência.

64. Desenvolvimento da dívida pública nos principais Estados modernos. Sistemas de amortisação. História das suas conversões. — A dívida pública é antiga. Foram os italianos que primeiro systematisaram os processos da dívida pública. Foram também elles que substituíram os empréstimos temporários por empréstimos perpétuos. Daí derivou o aumento excessivo da dívida pública. A Espanha e a França que tiveram dominios na Itália, seguiram depois o exemplo. A seguir lançou-se também na esteira daquêles países, a Holanda. Finalmente todos os povos seguiram o exemplo da Itália. E é até notavel que o primeiro passo que um povo bárbaro dá ao entrar na civilisação, é assinalado pela realisação dum empréstimo; tal o que succedeu com a China, Japão, etc.

A dívida pública mundial atinge actualmente 40 milhões de contos a que corresponde uma capitação de 25000. Eis a dívida pública nos países mais importantes:

	milhares de contos		milhares de contos
França	6.070	Brazil	1 220
Rússia	4 762	Japão	1 230
Alemanha	4.740	Bélgica	690
Inglaterra	3.820	Holanda	482
Austria	3 234	Noruega	178
Estados-Unidos	2.758	Suécia	144
Itália	2 620	Suissa	78,4
Espanha	1 900		

Entre a Suécia e a Suissa estão todos os outros países sendo esta pequena república a nação cuja dívida é a menor, sendo notavel que a série de nações abra por uma república e feche por outra.

Na França os títulos da dívida pública estão desaminados pela população tendo-se dado a chamada *democratisação da dívida pública*.

Além disso estão na posse de nacionais na sua quase totalidade, o que é importante por se evitar a exportação dos capitais.

A Alemanha compensa a sua dívida com as receitas que aufera das suas explorações industriais. Na verdade este país explora por conta do Estado, minas, salinas, fábricas metalúrgicas, fábricas de cerveja, etc., o que lhe proporciona 40 % das suas receitas totais. E é nesta ordem de idéas de a dívida alemã ser compensado pelas suas industrias que Leroy-Beaulieu afirma

que a dívida desta grande potência é mais aparente que real.

Na Inglaterra a dívida pública é exagerada, mas este país tem-se preocupado imenso com a sua amortização. A dívida deste país tem sofrido grandes alterações, sendo no começo do século XIX muito reduzida. Todavia aumentou depois, devido á guerra da independência dos Estados Unidos e ás lutas napoleónicas.

A dívida pública na grande república norte-americana já foi maior no período da separação e da guerra com a Espanha, principalmente no período que vai de 1860 a 1866. Mas daí em diante os Estados Unidos amortizaram vertiginosamente a sua dívida com as enormes receitas que tem tido. Frequentemente as receitas deste grande Estado são tais, que o parlamento não sabe que destino lhe dar.

Na Bélgica a dívida pública resulta de empréstimos para fomento, para melhoramentos públicos e não para despêsas bélicas. E por isso encontra nos serviços públicos em que foram empregues esses capitais, o rendimento necessário para o pagamento dos seus encargos.

Ha escritores, que tem procurado classificar o Estados quanto á dívida pública, partindo dos seus caracteres étnicos. Assim Dudley-Boxter divide os Estados em três categorias. Na primeira entram Estados cujos povos pertencem á *raça germânica*, como a Inglaterra, os Estados-Unidos, a Holanda, a Bélgica e a Alemanha. Estes Estados tendo por base uma raça activa, com muitas faculdades de produção e sobretudo com uma administração honesta, tem uma dívida relativamente pequena.

Na segunda categoria entram os Estados latinos como

a França, Itália, Espanha, Portugal e repúblicas sul-americanas. Estes Estados sendo habitados por povos sóbrios e trabalhadores tem govêrnos essencialmente dissipadores e daí provêm o exagêro da sua dívida.

Finalmente na terceira categoria entram aquêles povos que tendo afinidades étnicas, tem contudo instituições políticas e condições análogas. Assim nela se contam a Rússia, a Turquia, a Austria Hungria e os Estados balcânicos. Nestes Estados ha govêrnos mais ou menos autocráticos tendo sido levados á desorganização financeira, e daí resultam os abusos que tem feito da dívida pública.

Esta doutrina de Dudley Boxter, tendo em vista pôr em relêvo a superioridade dos povos germânicos, não nos parece profundamente verdadeira. A Holanda, a Inglaterra e os Estados-Unidos tiveram já dívidas enormes, tendo usado e abusado dos empréstimos públicos.

E todas as práticas viciosas da dívida pública, como empréstimos abaixo do par, caixas de amortização, papel moeda, etc., nos vieram da Inglaterra. De modo que sustentar a doutrina de Dudley Boxter é desconhecer os factos.

Os processos de amortização tem sido diversos, mas hoje a tendência é no sentido de arialisar com os saldos orçamentais.

Durante muito tempo esteve em vigor nos vários Estados, o sistema do Dr. Price. Assim na Inglaterra dominou até 1829. Mas verificando os inconvenientes da caixa de amortização orientou-se no sentido de rialisar a amortização da dívida por meio dos saldos orçamentais. E como estes eram frequentemente applicados na redução dos impostos, votou-se uma lei, dispondo que daí para o futuro o Estado tiraria do saldo

orçamental em todos os anos 25 milhões de libras para o pagamento dos encargos da dívida pública e o que ficasse seria empregue na sua amortização (1). De modo que a dívida pública inglesa tem hoje dois fundos de amortização — *o velho fundo* que já existia antes desta lei, e *o novo*.

Na França também vigorou até 1871 o sistema da *amortização autónoma*, destinando anuidades para amortização.

Mas dentro em pouco a França veio a convencer-se que o melhor meio era amortisar pelos saldos orçamentais. E isto quando Poincaré, o actual presidente da república, veio mostrar que recorrer a empréstimos para extinguir a dívida anterior, seria substituir uma dívida por outra, mas nunca amortisar. E isto é tanto mais para ponderar, quanto é certo que os novos empréstimos são contraídos em condições mais desvantajosas que os anteriores.

Na Bélgica ainda vigora o sistema do Dr. Price. Ha uma caixa de amortização com uma dotação fixa, mas os títulos que ela adquire não continuam em seu poder; são inutilizados. Porém a caixa continua a receber os juros, pois estes continuam a ser descritos no orçamento do Estado. Todavia a amortização não se faz quando os títulos se encontram acima do par, sendo então o capital destinado á a mortização empregue em obras públicas, sistema e este a que os escritores chamam *amortização indirecta*.

Em todos os outros países se segue o sistema da

(1) Estes 25 milhões de libras entram na parte permanente do orçamento, não precisando de votação annual

amortização por meio dos saldos orçamentais, com excepção da Alemanha que destina todos os anos um capital igual a $\frac{3}{5}$ da sua dívida, para a amortização.

As conversões foram raras no passado, havendo por parte dos Estados um grande receio de rialisar esta operação pelo respeito que era devido aos direitos dos prestamistas. E sempre que um Estado recorra ás conversões, fazia-o sempre timidamente.

Na França a primeira conversão foi rialisada em 1825. Era uma conversão voluntária, o que deu em resultado a preferência dos prestamistas pela sua situação anterior. Teve por isso consequências deploráveis.

Fez uma nova conversão em 1852, mas está muito melhor orientada. A esta sucederam-se outras, procurando sempre a França aproveitar-se de todas as condições favoráveis do mercado. Seguiu então os tipos *facultativo* e *equitativo* da conversão. No primeiro caso rialisava a conversão abaixo de par, trazendo como consequência, o aumento do valor nominal da dívida pública; no segundo unicamente se obtinham recursos para o Estado, mas não uma redução da dívida pública.

Por isso as conversões rialisadas em França nunca deram os resultados que poderiam dar.

A Inglaterra já no século XVIII fez 3 conversões e no século XIX nada menos de 8. A última foi rialisada em 1888 reduzindo-se os juros a $2\frac{3}{4}\%$ até 1903 e daí até 1923 a $2,5\%$. De modo que a Inglaterra usa hoje o tipo da conversão *diferida* e até 1923 os títulos da dívida pública inglesa vencem um juro de $2,5\%$, mas o Estado não pode fazer até lá uma nova conversão.

A Inglaterra tem-se orientado pelos melhores pro-

cessos de conversão. Assim nunca as fez a abaixo do par e foram sempre facultativas. Mas o Estado exigindo uma declaração por parte daquêles que não aceitassem a conversão, estabelecia um prazo muito curto para os prestamistas o fazerem. Dêste modo o Estado aproveitava-se da indecisão de alguns portadores de títulos que não fazendo a declaração a tempo, se entendia que aceitavam a conversão.

Por outro lado estabelecia que o reembolso dos capitais a quem não aceitasse a conversão seria feito pelo Estado quando muito bem entendesse. E assim os portadores dos títulos temendo que mais tarde não tivessem colocação vantajosa para os seus capitais, aceitavam a conversão. E dêste modo a Inglaterra conseguiu reduzir imenso a sua dívida pública.

Hoje as conversões tornam-se difficilimas, por quanto a taxa do juro mostra uma acentuada tendência para subir. De modo que a capitalisação dos títulos que vencem um juro muito módico vem a fazer-se muito abaixo do par. E por isso se tem verificado a queda do consolidado francês e inglês. Leroy Beaulieu que previa para breve uma conversão do consolidado francês de 3 %, já hoje não tem illusões sobre a veracidade da doutrina oposta daquêla que sustentára. E até num artigo ha dias publicado a respeito do empréstimo que a França deve contrair para a colonisação de Marrocos e despêsas militares, Leroy-Beaulieu aconselha a emissão de títulos á taxa de $3\frac{3}{4}$ %.

Torna se pois impossivel a conversão que só pode realisar-se vantajosamente quando os títulos se cotem acima de par. Ora a conversão, dando logar a um rendimento menor por cada titulo, traz como consequência uma baixa na cotação dêstes. Essa cotação ha de tra-

duzir uma capitalisação do juro não á taxa que no titulo se estabelece, mas sim á taxa de juro de mercado. E dêste modo os títulos estão abaixo de par e a conversão não é possivel.

65. Métodos para apreciar a dívida pública do Estado.—Referimo nos á dívida pública dos principais Estados. Mas quais os métodos estatísticos que melhor nos permitem apreciar a dívida pública dos diferentes Estados?

Podem reduzir-se a duas categorias: — métodos que se propõem determinar a importância absoluta da dívida pública e métodos que tem em vistas determinar a sua importância relativa.

Para determinar a importância absoluta da dívida pública ha 3 métodos: 1) *um que atende ao capital nominal*; 2) *outro que atende simplesmente aos juros*; 3) *e outro que atende ao capital e aos juros*.

1. O primeiro método atende para cada país, á totalidade do capital nominal da dívida. E' claro que este método seria aceitavel até certo ponto se todos os Estados contraíssem empréstimos ao par, o que não succede. Depois supõe também que a taxa do juro é em todos os países a mesma, o que não se sacrifica.

Assim dois Estados podem ter dívidas exactamente eguaes quanto ao capital nominal, mas ao passo que uma vence o juro de 5 %, outra vence só 3 %. Ora inegavelmente o Estado que paga 5 % está muito mais sobrecarregado do que aquêle que unicamente paga 3 %.

Acresce ainda que ao Estado que tem a sua dívida a 3 %, os títulos temem uma cotação abaixo do par, podendo por isso converter mais facilmente adquirindo

os títulos no mercado. Não podemos pois deixar de atender aos juros.

2 Para isso appareceu o método que unicamente atende ao montante anual em cada Estado, dos encargos da sua dívida. Este método é até certo ponto exato para o momento presente, pois o capital nominal dos títulos é fictício e os juros são tudo quanto ha de mais real.

Porém se os encargos da dívida pública são os mesmos em todos os Estados para o presente, mas já assim não succederá no futuro.

Assim suponhamos que ha dois Estados pagando ambos 20 mil contos de juros. Mas um paga-os á taxa de 3 % e outro a 5 %. E' evidente que o capital nominal da dívida é neste mais baixo que para aquêle. E deste modo os encargos das duas dívidas coincidem presentemente, mas não no futuro.

Por outro lado ainda as condições destes dois países são diversas quanto á modificação da sua dívida.

Assim o Estado que tem a sua dívida a 5 % ha de ter títulos acima do par, podendo mais facilmente realisar uma conversão do que o outro. que, tendo a sua dívida a 3 % tem os seus títulos a uma cotação mais baixa. E' claro que o país que paga os juros a 3 % podia amortisar a sua dívida comprando os títulos na bolsa, mas isto só por pouco tempo, por quanto dentro em pouco, com o aumento da procura, viria naturalmente a valorisação.

3. Não servindo pois nenhum destes métodos appareceu um terceiro que na determinação da importância da dívida pública atende ao mesmo tempo aos juros e ao capital nominal da dívida.

Porém nenhum destes métodos poderia elucidar-nos

quanto á facilidade com que cada Estado pode satisfazer os encargos da sua dívida. Por isso appareceu uma segunda categoria de métodos que se propôo determinar a importância relativa da dívida pública e abrange também três: a) *capitação dos juros*; b) *determinação da percentagem dos rendimentos nacionais que é absorvida pelos encargos da dívida pública*; c) *e determinação da percentagem das receitas orçamentais que esses encargos absorvem*. Este último é seguido por Leroy-Beaulieu.

a). O primeiro método consiste em calcular a importância da dívida pública para cada Estado pela determinação da parte que pertence a cada cidadão que o habita, no pagamento dos juros. Este sistema é o mais seguido.

Não dá porém resultados satisfatórios, por quanto se reduzissemos os encargos a capitações devíamos também fazer o mesmo para os rendimentos e só depois é que poderíamos chegar a uma conclusão exata. Assim se nós fizermos a capitação dos encargos da nossa dívida, nós vemos que ela se encontra logo abaixo da francesa. E em todo o caso a situação de Portugal é mais para temer do que a da França, visto neste país haver muito maiores rendimentos e maior número de receitas.

b) O melhor sistema seria o de determinar a percentagem dos rendimentos nacionais que é absorvida pelos encargos da dívida pública. Tem porém o inconveniente de não haver possibilidade de avaliar com precisão a riqueza nacional.

Assim os processos da avaliação directa e das anuidades successórias são muito deficientes, o primeiro por ser difícil e o segundo por levar a resultados de muito pouca confiança.

c) Por isso appareceu um outro sistema que procura relacionar os encargos da dívida pública, com as receitas orçamentais, achando a percentagem destas que é absorvida por aquêles. Leroy-Beaulieu seguindo este sistema diz que os Estados em que essa percentagem atinge 35 % não devem inquietar-se; se sobe a 45 % a situação financeira é muito inquietadora; se vai até 55 % então o menor abalo financeiro precepita o Estado em bancarrota.

Porém estes números não podem ser entendidos dum modo absoluto, pois tudo depende duma série de de circunstâncias que actuarão deste ou daquêle modo consoante as condições de cada Estado.

66. Democratização da dívida pública.

— Para terminar o estudo da dívida pública em geral, vamos referir-nos á *democratização da dívida pública*.

Consiste em tornar acessível a todas as classes sociais e principalmente ás pequenas economias, os títulos da dívida pública. Para isso é necessário que concorram as seguintes condições: *que haja títulos de valor nominal pequeno e que a sua venda se rialise também nas pequenas localidades.*

Nalguns países como a França e a Itália, as caixas económicas postais foram encarregadas de rialisar esse serviço. Entre nós o Governo Provisório creou também as caixas económicas postais, por decreto de 27 de maio de 1911.

A democratização da dívida pública tem a vantagem de estimular o desenvolvimento da riqueza e o gosto pela acumulação dos capitais, o que traz como consequência o incremento da economia geral dum país.

Por outro lado aumenta o número de possuidores

dos títulos da dívida pública, havendo assim mais interesse nos cidadãos pela vida do Estado.

E acaba com o *feudalismo financeiro* em que os valores mobiliários são monopólio da classe rica.

Em todo o caso ha quem combata a democratização da dívida pública, afirmando que ela será um meio para aumentar desmedidamente a dívida pública. E por outro lado não é necessária — dizem alguns escriptores — a democratização da dívida pública para aproveitar as pequenas economias que podem muito bem ser empregues noutros fundos mobiliários, como accções de empresas privadas, etc.

E' claro que ninguem defende a democratização da dívida pública, devendo o Estado contraír empréstimos só para crear e desenvolver a previdência nos individuos e o espirito de economia. O que se sustenta é que um Estado, desde que tenha de recorrer ao empréstimo, o faça de modo que os títulos sejam accessíveis ás pequenas economias.

Portanto o argumento de que a democratização da dívida pública é um meio de o Estado abusar dos empréstimos, é descabido.

O outro argumento de que se servem os detractores da democratização, é de que as pequenas economias podiam muito bem ser empregues em accções de companhias privadas e outros fundos públicos, também não tem cabimento por quanto os particulares tem maior confiança no Estado que nas empresas privadas. E por outro lado é difficil que o Estado atravesse uma crise sem que as empresas particulares se viessem a ressentir dela.

Tais as razões por que se defende a democratização da dívida pública..

Mas não terá ela feito piorar as condições das classes operárias pelo roubo de capitais que assim se faz à indústria? Neymarch tendo feito investigações profundas e recorrido dos dados seguros da estatística, publicou uma obra — *Economia francesa e os valores mobiliários* — em que chega á conclusão que na França a democratização da dívida pública melhorou as condições dos operários por quanto lhe permitiu pelo menos uma melhor remuneração do seu trabalho.

CAPÍTULO IV

Dívida pública portugêsa

67. História da dívida pública portugêsa. Tenças. — No estudo da dívida pública portugêsa, trataremos em primeiro lugar da sua evolução histórica.

Durante muito tempo supoz-se que a dívida pública era recente. Para isso contribuiu a lenda de que havia no nosso erário milhões de crusados acumulados nos períodos de prosperidade.

Essa lenda era falsa, por quanto a nossa situação financeira foi sempre mais ou menos má, mais ou menos periclitante.

A dívida principiou em Portugal e na Espanha com os chamados *tenças que eram prestações anuais em dinheiro ou em gêneros agrícolas, concedidas por mercê régia ou por contrato oneroso*. Dai a divisão das tenças em *tenças graciosas* (concedidas por mercê régia); e *tenças obrigatórias* (provenientes de contrato oneroso).

As *tenças graciosas* tem nos diplomas a designação de *graças por tenças*.

As *obrigatórias* por isso que davam direito a um juro que se transmitia, eram *tenças de juro, juros reais* ou simplesmente *juros*.

No alvará de 31 de Outubro de 1502 unicamente se menciona as *tenças* (graciosas) e *juros* (obrigatórias).

As *tenças* eram um meio de que se serviam os monarcas para recompensarem os súbditos pelos serviços prestados. Tal foi o fim da *Tença* conferida a Vasco da Gama por ter descoberto o caminho marítimo para a Índia. Depois houve *tenças* para fins diversos, como para construção de conventos, recompensar beneméritos ou viúvas e orfãos dos que tinham bem servido ou morrido pela pátria, para despêsas do culto, etc. Mas o que importa conhecer é que as *tenças* ainda quando tinham em vista recompensar alguém pelos serviços prestados, eram consideradas como uma mercê regia.

As *tenças* constituem uma verdadeira dívida pública, embora se pretenda sustentar o contrário. Na verdade elas eram encargos consignados em certos bens da corôa. Ora os bens e os direitos da corôa constituíam um património nacional, e por isso as *tenças* que eram encargos pesando sobre esse património, eram uma verdadeira dívida pública.

Depois as *tenças* não podiam deixar de ter carácter de dívida pública, pois davam até direito a uma acção por parte dos tencionários contra os almoxarifes e recebedores, caso elles não as pagassem.

E por outro lado, a própria legislação vem considerar as *tenças* como títulos de dívida do Estado. Tal o que se estabelece no alvará de 12 de Fevereiro de 1688. E o regimen liberal confirmou a legislação anterior, fazendo entrar na liquidação da antiga dívida, as *tenças*.

Alguns escriptores não consideram as *tenças* como uma verdadeira dívida, dizendo que elas constituíam uma verdadeira doação. Mas isto é desconhecer que a

doação cria direitos e obrigações entre o doador e o donatário, ainda quando meramente beneficiária, o que nem sempre sucedia com as *tenças* que algumas vêses foram concedidas, sem serem uma remuneração de serviços.

A primeira *tença* que se conhece entre nós foi concedida a um tal Alvaro Pires em 1583 e era de 300.000 reis. Antes da obra — *História da dívida pública portuguesa* — de Costa Gomes, o presidente da Junta de crédito público, a *tença* mais antiga que se conhecia era a concedida a Vasco da Gama de 400.000 reis.

68. Juros. Padrões de juros reais. —

Juros eram *pensões e rendas anuais vitalícias ou perpetuas, estabelecidas ou impostas em certos rendimentos da corôa, em virtude dum contrato oneroso, ou do reconhecimento de obrigações legalmente contraídas*. Eram remíveis pelo chamado *pacto de retro aberto*, isto é, o Estado podia sempre que quizesse remir a dinnheiro essas pensões.

A palavra juro, não tem neste caso a significação de interesse do capital que unicamente veio a aparecer entre nós no século XVIII. Antes disso a legislação era contrária a usura e para iludir a lei adotou-se o sistema da *venda de juros* que era considerada um contrato de compra e venda. As suas consequências podiam ser peores que as da usura, mas tinha outro nome e isso bastava para socegar as consciências. E apesar das leis proibitivas da usura, o Estado contrahia bastas vêses verdadeiros empréstimos a juros, embora com a mascara de *venda de juros*.

Mas a venda de juros como meio de obter recursos para o Estado, como operação financeira só se veiu a

realisar no tempo de D. Manuel. Até aí tinha unicamente em vista adquirir ou desonerar propriedades, dotar os fidalgos ao serviço do rei, etc.

E para provar que antes de D. Manuel a venda de juros não fôra nunca uma operação financeira, basta o facto de êle tomar parecer com pessoas de *sciência e consciência certas*, para o fazer, pois é natural que o rei não estivesse com estas coisas, se esse contrato tivesse já precedentes.

Depois de D. Manuel usou-se e abusou-se da *venda de juros* e durante 3 séculos foi um recurso optimo de que os monarchas se serviram. Fez-se a venda de juros por baixo preço, sugentaram-se a rateio, e suspendeu-se o seu pagamento; transformou-se a divida noutra de menores encargos; o Estado fez o arrendamento dos juros deixando de os pagar, etc. E quando todos estes expedientes estavam novos appareceram os *juros por venda nova* que consistia em pagar os juros dos exgotados titulos de preferéncia aos antigos. E o Estado para atrair novos capitais ainda dava a consignaçoão sobre certos rendimentos, mas só aos novos credores.

E ainda no tempo do Marquês de Pombal se correu com um certo abuso á venda de juros.

A venda de juros fazia se a uns tantos por milhar, sendo a taxa de juro geralmente elevada. Assim dizia-se: a venda é feita a 12, 14, 16 ou 20 por milhar. Isto significava o seguinte: quem entregar 12, 14, 16 ou 20 mil reis ao Estado, fica com direito a receber 1.000 reis por ano. Quanto menor era o preço maior era o juro. Por exemplo se a venda se effectuava a 12,5 por milhar, o juro era de 8% e se a 20 por milhar era de 5%. E' preciso ter isto presente, por quanto pode parecer á primeira vista que quanto mais baixa for a en-

trega, mais baixo é o juro. O que succede é quanto mais baixa for a entrega mais elevado é o juro e *vice-versa*.

Todas as conversões que se realisaram entre nós foram no sentido de elevar cada vês mais a taxa de emissão; de modo que os juros iam diminuindo. Nos juros perpétuos oscilou entre 12,5 e 21 por milhar e nos vitalícios era de 7 ou 8%.

Outro carácter da operação consiste em os juros serem impostos em certos rendimentos do Estado. Havia como que uma hipoteca desses rendimentos para o pagamento dos juros. A essa hipoteca chamava-se *o assentamento do juro*. *Assentamento* não significa pois, o registo autêntico da propriedade dos titulos, mas simplesmente a consignaçoão de certos rendimentos do Estado ao pagamento dos juros. Assim quando se dizia que certos juros tinham assentamento na casa de Ceuta queria-se simplesmente significar que os rendimentos dessa casa estavam consignados ao seu pagamento.

Não quer isto dizer que não houvesse registo dos titulos que davam direito ao juro, pois êle existia de facto na Chancelaria da corôa; e até no caso de extravio, a posse do titulo só se podia justificar por meio duma certidão dessa Chancelaria.

O titulo ou instrumento da venda de juros chamava-se *padrão rial*, que a principio era uma carta régia semelhante ás que se adotavam para outros negócios. O *padrão rial* não tinha pois as formalidades e as expressões próprias dum contrato.

Mais tarde vieram a differenciar se, os padrões riais de outra qualquer carta régia, tendo a fôrma duma escriptura como ela era admitida para outros contratos.

No padrão rial aparecia um relatório em que se expunham os motivos da venda de juros, os fins que se tinham em vista, etc. E' até por estes relatórios que se pode fazer idéa da situação financeira do país na época em que existiram os padrões riais.

Frequentemente os motivos da operação encontram-se no alvará que manda executar a venda de juros.

Neste caso ou se transcrevia o alvará no padrão ou se extratava simplesmente.

Os juros eram considerados bens de raiz e só podiam alienar-se por meio de escritura pública. O comprador recebia um padrão novo, sendo o que era possuído pelo vendedor inutilisado.

No caso de sucessão havia uma apostila do juiz das justificações, habilitando o sucessor a tomar conta da herança.

Quando houvesse mais do que um sucessor, dava-se a cada herdeiro um padrão correspondente a parte que lhe competira.

Os títulos eram nominativos; só mais tarde é que apareceram os títulos ao portador.

Os padrões entraram em 1837 numa conversão que foi feita em condições tais, que ainda na grande conversão de 18 de dezembro de 1852 elles apareceram. Fez-se pois a conversão muito lentamente.

69. Apólices — Este período caracterizado pelas tenças, juros e padrões pertence á antiga dívida.

A dívida moderna aparece entre nós com as *apólices* e em virtude do alvará de 29 de outubro de 1796 que autorizou o denominado *primeiro empréstimo* — no valor de 10 milhões de cruzados (4 milhões de escudos) ao juro 5%. Além disso devia ser paga mais uma anui-

dade de 1% durante 15 anos para os tomadores que entrassem com dinheiro efectivo e não com outros títulos ou créditos, concedendo-se mercês honoríficas aos que entrassem com 40 mil escudos ou mais e prescindissem da anuidade.

Os títulos emitidos eram como ja vimos, denominados *apólices*.

E eram considerados pelo próprio alvará letras de câmbio, podendo transferir-se por simples endosso. E nisto se distinguiam dos *padrões* que sendo bens de raiz tinham de, para serem transferidos, observar-se as formalidades necessárias para a transmissão dos bens de raiz. As *apólices* eram pois, verdadeiros papeis de comércio.

Este empréstimo veio a ser ampliado pelo alvará de 13 de Março de 1797 que elevou o seu capital a 12 milhões de cruzados (4 800.000\$00), a taxa do juro de 5 a 6% e suprimiu a anuidade de 1% para os tomadores que entrassem com dinheiro efectivo. Neste alvará dispunha-se um grande número de garantias em favor dos prestatistas. Assim as *apólices* representativas destes títulos ficavam isentas de penhora, décimas e sequestro ou embargo.

Esta ultima disposição do alvará a que nos vimos referindo é importante por quanto é nela que se basêam aquêles que affirmam que as nossas inscrições são isentas de penhora. Efectivamente — dizem elles — as *apólices* entraram na conversão de 1835 sendo substituídas por inscrições de 4% e por isso, devem estas como o eram aquellas ser isentas de penhora.

Ao mesmo tempo o alvará de 13 de Março de 1797 creou a *Junta de administração e pagamento das rendas deste empréstimo*, instituição esta que passou por

diferentes denominações como a de *junta dos juros reais*, até se transformar na actual *Junta do crédito público*

Apesar destas providências a situação continuou a ser grave e por alvará de 13 de Julho de 1797 autorizou-se a um novo empréstimo em *apólices* cujo valor era de 50000 baixando até á quantia de 10000 para correrem como moeda, vencendo um juro de 6 %

Chamavam-se *pequenas apólices*, eram titulos ao portador destinados a substituir a moeda nas transacções, e ninguem podia recusar-se a recebê-las em pagamento, ou falsificá-las, pois incorreria nas mesmas penalidades em que incorria quem falsificasse a moeda ou se recusasse a recebê-la em pagamento.

Este empréstimo não devia exceder 4 800 000000 sendo 1.200.000000 em pequenas apólices 3 600 00000 em grandes As pequenas apólices apareceram porém em quantia superior á que tinha sido autorizada e acreceu o número das falsas, sendo por isso carimbadas as verdadeiras.

Estas providências também não conseguiram melhorar a situação, continuando a ser graves as condições do tesouro Apareceu então o alvará de 18 de junho de 1799 autorizando uma loteria de 2 milhões de cruzados (8 milhões de escudos) com 20 mil bilhetes de de 40000 cada Dava logar a prémios rústicos e a uma pensão vitalícia de 10000 anuais para titulos que não tinham tido prémio.

Estabelecido este precedente, e não melhorando a situação, o alvará de 7 de marco de 1801 autorizou uma nova loteria (chamada *segundo empréstimo*) sendo a entrada de 240000 e dava direito a 2 titulos um de 100000 com rendas perpétuas a 6% e outra de 100000

de rendas vitalícias a 8,5 % e além disso a 2 bilhetes de 20000 cada um, duma loteria, conferindo-se aos bilhetes em branco o juro de 4 % vitalício.

O tesouro continuava ainda abalado, e por alvará de 26 de Marco de 1803 autorizou-se a emissão de *títulos de crédito e circulação*, cada um de 120000, ao juro de 5 %, com duração de 18 meses e devendo a sua quantidade ser fixada todos os anos.

A situação financeira agravou-se com a invasão francesa e com a aurora das revoluções liberais. E então absolutistas e liberais recorreram a empréstimos por conta do triunfo.

Assim D. Miguel contrahiu em apólices o chamado *empréstimo dos mil e 10 contos e quinhentos mil reis* (1 010:500000) em 6 de maio de 1828 Este empréstimo fazia parte do empréstimo autorizado pela lei de 31 de marco de 1827 Foi considerado ilegítimo pelo decreto de D. Pedro IV de 31 de marco de 1830, mas as reclamações dos portadores dos titulos deram logar a que elle fosse considerado legítimo, entrando na conversão de 1847. E assim deram entrada na dívida pública sob a forma de inscrições.

30 Inscrições. Obrigações amortisáveis por sortelo.

— Restabelecida a paz depois das lutas liberais, a primeira preocupação dos vencedores foi reduzir os encargos da dívida pública E como esses encargos eram de 6 %, o decreto de 23 de abril de 1835 autorizou a conversão das antigas apólices em inscrições de 4 %. Esta operação era facultativa e por consequência legítima. Mas como faltassem os capitais necessários para continuar a operação, o Estado continuou a converter, mas sem a alternativa do reem

bolso e portando a operação proseguiu mas violentamente.

E' com esta conversão que apareceram pela primeira vês, as *inscrições* entre nós. Tal denominação não provém dum simples prurido de inovação, pois participa de alguma forma da natureza da operação. Antes do decreto de 23 de abril de 1835 existia já a portaria de 14 do mesmo mês e ano estabelecendo que era da maior utilidade que houvesse um livro, onde fosse *inscrita* toda a dívida pública e que todo o serviço passava para a Junta do crédito público que devia pedir todas as providências que dependessem de autorização superior.

Aproximando estas providências da cit. portaria da denominação que o dec. de 23 de abril deu aos novos títulos parece que pela designação *inscrição* se queria significar que o título era registado no livro mestre em favor do prestamista. E rialmente assim succede em todos os países á excepção do nosso em que a *dívida inscrita* tem uma significação anómala, não correspondendo a sua denominação á sua natureza própria. Assim a *dívida inscrita* entre nós é a que resulta do depósito de títulos na Junta de crédito público que foi autorizada a passar *certificados de deposito* pelo decreto de 9 de Agosto de 1866. Os *certificados da dívida pública* foram mais tarde aperfeiçoados pelo decreto de 15 de dezembro de 1887. De modo que a dívida inscrita é entre nós constituída pelos títulos depositados na Junta de crédito público.

As primeiras inscrições eram de capital reduzido, 50, 100, 500 ou 1.000 escudos. Depois houve as de 5, 10 e 20 mil escudos, até que o decreto de 15 de Dezembro de 1887 estabeleceu que o capital das ins-

crições podia ser de 100.000, 500.000 e 1000.000 ou qualquer múltiplo desta ultima quantia.

A dívida pública aumentou imenso, sobretudo a partir de 1852, pela necessidade de melhoramentos sociais, como construção de estradas, portos, caminhos de ferro, etc. Para obter o dinheiro necessário para esses melhoramentos recorreu se ás obrigações amortisáveis por sorteio. E assim appareceu logo o empréstimo de 1888 com premios de loterias chamado *das sopeiras* a que já nos referimos (pag. 134). Este empréstimo era destinado á construção de estradas e caminhos de ferro. As obrigações eram de 22.750 ao juro de 4 %, sendo o primeiro prémio de 4.500.000.

Em 83 e 86 fez-se uma nova emissão de obrigações para obras do ultramar e construções de portos de Horta, Ponta Delgada, Viana do Castelo, Póvoa de Varzim, Figueira da Foz e para construção de penitenciárias. Os juros eram de 4 e 4,5 %.

Em 1905 apareceram as *sopeirinhas*, obrigações de 10.000 com juro de 3 % com prémios de loteria. Eram destinadas a obter capitais para a construção do porto de Lourenço Marques e do caminho de ferro da Suazilândia.

Em 1903, 1905, 1909 e 1911 contrainam-se novos empréstimos que se destinavam a ampliar a rede dos caminhos de ferro do Estado, a renovar e melhorar o material, melhorar os serviços, etc. São garantidos pelos próprios rendimentos dos caminhos de ferro do Estado, vencem um juro de 4.5 % e, embora a sua administração esteja a cargo da Junta de crédito público, o conselho administrativo dos caminhos de ferro do Estado, tem de satisfazer á junta, o montante dos encargos desses empréstimos.

31. Dívida externa. — A nossa dívida externa é antiga e foi primeiramente representada pelo *dinheiro tomado a câmbio* (empréstimos externos contraídos a grandes juros, sobre tudo em Flandres e Castela). Em 1535 a soma dessa dívida elevava-se a 160.000.000; e em 1544 a 880.000.000 de que 1.964.000 crusados eram devidos a Flandres e Castela. O câmbio era tão elevado que segundo os documentos da época, dobrava de 4 em 4 anos.

O *dinheiro tomado a câmbio* aparece pela primeira vez em D. João III pela dificuldade que já então havia em recorrer á venda de juros, por quanto estes se tinham desacreditado. E por isso esse monarca tendo de atender ás necessidades do tesouro recorreu a essa pesada usura

Mas a dívida externa com o seu carácter actual, unicamente appareceu entre nós no século XIX.

O primeiro empréstimo foi de 600:000 libras contraído com a Inglaterra em 1809 das quais 450.000 foram cedidas como indenisação aos proprietários de navios negreiros apresados.

Pelo decr. de 25 de Setembro de 1823 foi autorisado um novo empréstimo de 1.500:000 libras com a casa Goldsmith ficando a cargo do Brazil em paga dos bens que lá tinha deixado D. João VI.

Durante as lutas liberais de 31 a 35 a nossa dívida externa elevou-se a 11.600.000 libras, crescendo em 1836 mais 500:000 libras emprestadas pela casa Goldsmith.

Mas a nossa dívida tendo augmentado prodigiosamente, pesava de mais sobre o tesouro. E por isso o Estado não poud sempre satisfazer os seus compro-

missos. Lançou então mão dum expediente que consistia em pagar os juros dos titulos com novos titulos que por sua vez entravam a vencer juros. Estes novos titulos chamavam-se *debantures*. Tal processo pareceu maravilhoso e o Estado usou e abusou d'êle. Não teve porém o condão de agradar aos credores externos e as reclamações não se fizeram esperar. Depois sob a pressão da Inglaterra, Portugal teve de fazer a conversão de 2 de novembro de 1840. Era feita de harmonia com as condições do tesouro. Os titulos que dela resultaram eram a 5%. Porém o juro começava em 2 5% em 44; ia subindo de modo que em 1861 tivesse atingido 6%; conservava-se nesta taxa até que os prestamistas estivessem indenisados dos juros que deixaram de receber nos primeiros anos. Assim devendo receber 5% só começaram em 2,5% sendo esta diferença e as que se foram estabelecendo nos anos seguintes até 61 que se devia endenisar. Feita a endenisação o juro baixava a 5% como se estabelecera na conversão.

A situação continuava porém a ser grave, não podendo o Estado dentro em pouco satisfazer os seus compromissos.

O nosso crédito estava tão abalado que em Londres o *Stock Exchange* excluiu das suas listas os nossos titulos. Daí resultou uma nova conversão em 1845. Por ela toda a dívida externa ficou sendo constituída por inscrições de 4%

As finanças continuavam num estado embaraçadissimo. Houve a suspensão de juros, do seu não-pagamento, e no meio desta anarquia financeira chegamos a 1852. Tinha subido ao poder o chamado *ministerio da regeneração* presidido pelo notavel estadista Fontes Pereira de Melo que entendeu que o meio mais eficaz

para fazer desenvolver os grandes melhoramentos, de que devia provir o aumento da receita, era o restabelecimento e a consolidação do crédito nacional. E para isso fez a grande conversão de 18 de dezembro de 1852 que trouxe a ordem, a regularidade e a normalidade á nossa vida financeira.

Por esta conversão tanto os títulos da dívida interna como os da dívida externa eram substituídos por inscrições de 3%. Isto trouxe uma redução grande ao rendimento dos credores da dívida externa que por isso riagiram.

A conversão devido ás circunstâncias do momento foi obrigatória como declara expressamente o art. 9.º do cit. decreto: «Aos possuidores da dívida interna e externa, *que não concorrerem a esta conversão, sómente se pagará juro a contar de 1 de Janeiro de 1853 em diante, na razão de 3% ao ano, calculado como se a ela houvessem concorrido sem mais vantagem ou compensação alguma*». Houve riacção por parte dos credores externos como já dissemos, sendo de novo os nossos fundos riscados do *Stock Exchange*. Mas o patriotismo de Fontes Pereira de Melo triunfou.

Os títulos da dívida externa eram inscrições de *coupons* também chamados *bonds* por os nossos credores serem principalmente inglêses e os títulos da dívida consolidada terem na Inglaterra esse nome.

Com esta grande conversão reduziram-se imenso os encargos da nossa dívida e Portugal pode satisfazer os seus compromissos até 1892.

Porém continuaram os nossos govêrnos a contrair empréstimos e com a crise de 91 as nossas finanças sofreram de novo um grande abalo. Apareceram então as leis de salvação pública, elevando as câmaras

por lei de 26 de Fevereiro de 1892, 30% o imposto sobre os rendimentos da dívida interna. E o decr. de 13 de Junho do mesmo ano reduziu a um terço em ouro os encargos da dívida externa.

Tais medidas foram mal recebidas pelos credores principalmente os externos, tendo Portugal de chegar a um acôrdo com êles donde resultou o convênio de 1902 votado pela lei de 14 de Maio de 1902 e mandando executar pela lei de 19 de Agosto do mesmo ano. E por este convênio toda a nossa dívida externa foi reduzida a um tipo de 3% amortisavel em 99 anos, tendo consignados para o pagamento dos seus encargos, os rendimentos alfandegários.

Os nossos títulos são do mesmo tipo, quanto ao juro, mas como a conversão abrangia vários tipos de títulos e de vários juros, ainda ficaram algumas diferenças nas nossas inscrições de 3% quanto ao modo de amortisação. Para esse efeito os nossos títulos dividem-se em inscrições da 1.ª, da 2.ª e da 3.ª séries.

32. Estado actual da nossa dívida pública. — A nossa dívida tem aumentado prodigiosamente. Assim é que sendo em 1855 de 68.660 contos, passa a 454.762 contos em 1880, sobe em 1910 a 877.590, no ano seguinte era de 885.753, em 1912 attinge a soma de 900.404 contos e em 1 de Outubro de 1913 era de 907.009 contos.

Para melhor comprehender o estado em que nos encontramos quanto á dívida pública, vejamos qual a capitação que lhe corresponde nos diferentes países da Europa.

Países	Capitação em esc.	Países	Capitação em esc.
França	164\$00	Romania	58\$80
Portugal	149\$70	Sérvia	38\$80
Espanha	104\$00	Prússia	34\$40
Bélgica	103\$00	Suissa	31\$00
Holanda	94\$40	Suécia	28\$00
Inglaterra	90\$40	Dinamarca	26\$40
Italia	81\$00	Turquia	24\$00
Alemanha	77\$40	Bulgária	20\$00
Áustria	69\$80	Luxemburgo	18\$60
Grécia	67\$60	Montenegro	1\$30

As capitações para os países balcânicos devem ter aumentado por causa das guerras em que se entretiveram ultimamente.

Como se vê nesta tabela nós ocupamos o segundo lugar, se bem que haja até quem nos dê a honra do primeiro. E' claro as capitações não teem um valor tão grande como poderia attribuir-se-lhes. E isto porque como, já vimos, a reduzir-se a dívida a capitações, deveria fazer se o mesmo para a riqueza nacional. Na verdade a mesma capitação relativamente á dívida tem um valor muito diverso para cada país, por quanto tudo depende das suas condições de vida, do seu desenvolvimento, da sua riqueza e muito do fim a que se destinaram os empréstimos donde resultou a dívida. Por outro lado, pode mesmo succeder que um país com uma capitação muito inferior á de outro, esteja em condições financeiras mais deploráveis. Assim podia parecer que, figurando nós em segundo lugar, a nossa

situação fosse mais desafogada que a da França, quando a verdade é que os encargos da nossa dívida nos pesam muito mais que os da França. E tudo isto porquê? Porque a riqueza da França é muito maior que a nossa, o comércio e a agricultura estão muito mais desenvolvidos lá que cá, e porque além disso a grande parte da dívida francesa provém da grande indenisação paga á Alemanha depois da guerra franco-prussiana, e nós vivemos sempre na paz e tranquillidade.

E ainda assim a capitação da dívida pública pode não servir-nos bem para apreciar a situação financeira dum país. Basta que se diga que uma nação pode ter uma dívida sensivelmente menor que outra e todavia ter de suportar maiores encargos, por ter de pagar juros mais elevados.

Por outro lado é preciso deduzir no capital total da dívida pública, o capital dos títulos que se encontram em poder do Estado. E isto porque o Estado não paga juros por esses títulos, é como se tivesse amortizado a parte da dívida correspondente a esses títulos. Deste modo as capitações só devem encontrar-se nos diversos países para a parte da dívida pública, correspondente aos títulos que se encontram em circulação.

Tem também grande importância na apreciação da dívida pública dum país, o facto de os títulos se encontrarem na posse de nacionais ou de estrangeiros. E isto porque procedendo-se á liquidação da dívida pública, conviria ao Estado que os títulos estivessem na mão dos nacionais, pois então dava-se uma intensificação na circulação dos capitais, mas não se verificava uma exportação de numerário.

Tem-se procurado atenuar um pouco a nossa capitação por dois processos. O primeiro consiste em de-

duzir da soma total da nossa dívida, a soma dos títulos que estão em poder da fazenda nacional. Essa soma atinge 233.358 contos que subtraída para 907.009 contos dá o estado da nossa dívida em 673.651 contos. E assim a nossa capitação desce a 112,700.

Tal dedução é perfeitamente legítima, pois os títulos na posse da fazenda nacional, nenhuns encargos trazem para o Estado e a parte da dívida que lhe corresponde, é como se estivesse amortisada.

Ultimamente o sr. dr. Afonso Costa num discurso feito no Porto, pretendeu fazer uma outra correcção. Consistia ella em determinar o valor da dívida pública, não pelo capital nominal dos títulos, mas pela sua cotação no mercado. Por meio desta operação a dívida pública ainda soffreria uma redução de 200.000 contos aproximadamente, ficando em 400.000 contos. E então a capitação seria apenas de 68,700.

Ora a verdade é que o Estado deve mas é o capital nominal dos títulos. E nunca o sr. dr. Afonso Costa poderia fazer tal redução na nossa dívida, por quanto se lançasse mão da amortisação indirecta, chegaria a certa altura e os títulos teriam subido na bolsa não conseguindo elle amortisar senão uma pequena parte da dívida.

Pela lei de 30 de Junho de 1913 foi simplificada a escrita no ministério das Finanças pelo que respeita ao imposto de 30 % sobre os juros da nossa dívida. E em logar de cobrar directamente esse imposto, paga se aos portadores dos títulos unicamente 2,1 %. E o sr. dr. Afonso Costa sustentava também que devia consolidar-se esta diferença de juros entre 3 % e 2,1 % e deduzi-la do capital da dívida pública.

Ora isto não pode fazer-se a nosso ver, porque o

que se reduziu foram os juros; o capital nominal da dívida permanece o mesmo. Poderia fazer-se a redução mas isso era quando se procurasse fazer a capitação dos juros.

De modo que a única dedução legitima que pode fazer-se é a dos títulos que se encontram na posse da fazenda nacional.

Em todo o caso, e embora as capitações não signifiquem tudo, a nossa é muito exagerada e não é motivo nenhum de gloria para nós figurar na escala das capitações, logo em segundo logar.

E nem sequer se diga que a nossa dívida provém de empréstimos contraídos para obras de fomento. Isto é uma triste ilusão, pois o Estado recebeu desses empréstimos pelo menos 50 %; e dos outros 50 unicamente $\frac{2}{3}$ entraram em melhoramentos. Augusto Fuschini calculava em 100.000 contos a quantia que tinha sido applicada em coisas improduttivas. Nós achamos que o illustre financeiro foi ainda benévolo de mais na sua opinião. E para isso basta ver a extensão de linhas férreas por 100 kilometros do nosso país comparativamente com alguns dos outros países.

Bélgica	25	Rússia	40
Inglaterra	12	Holanda	9
Alemanha	12	França	9
Suissa	41	Portugal	3,5

E isto não deve admirar-nos, por quanto alguns dos nossos empréstimos nem se sabe a applicação que tiveram. Assim nos de 4 $\frac{1}{2}$ % ha um de 9350820700, tendo apenas a rubrica de *Despacho ministerial* — e outro de 15 de Dezembro de 1887 de 1.506:780700, com titulo — *Cofre especial*. Não é facil, sem largas

investigações, saber a que se applicaram ralmente estes dois empréstimos (1).

73. Diversas espécies da nossa dívida pública. Dívida consolidada, amortisável e inscrita. — Vamos tratar de cada uma das espécies da dívida pública. A dívida consolidada propriamente dita tem aumentado muito a partir de 1854.

Em 1854 era representada por	51:010 contos
» 1864 » » »	183:460 »
» 1874 » » »	388:740 »
» 1884 » » »	431:000 »
» 1894 » » »	534:360 »
» 1904 » » »	514:364 »
» 1908 » » »	509:898 »
» 1911 » » »	544:326 »
» 1912 » » »	559:996 »
» 1913 » » »	565:191 »

Como se vê tem aumentado extraordinariamente.

Abrange três espécies de títulos: *inscrições de assentamento* (títulos nominativos); *inscrições de coupons* (títulos ao portador); e *mixtas*.

As primeiras transmitem-se, como já vimos por averbamento e para receber os juros é preciso justificar a posse dos títulos.

As segundas transmitem-se por simples tradição ou entrega e para receber os juros basta apresentar o *coupon* respectivo.

As terceiras transmitem-se por averbamento e os juros são recebidos por quem apresentar o *coupon*. São

(1) Dr. Albino Vieira da Rocha, *Reforma monetária e as finanças em Portugal*, pag. 193.

pois nominativos quanto ao capital e ao portador quanto ao juro.

A dívida consolidada hoje é toda interna. Pela grande conversão de 1852, todos os títulos da dívida pública foram transformados em inscrições. Havia então um consolidado interno ao lado dum consolidado externo. Porém o convénio autorizado pela decreto de 14 de maio de 1902 e executado pelo de 9 de agosto do mesmo ano reduziu o consolidado externo em amortisavel interno, no prazo de 99 anos e vence um juro de 3 %.

A dívida amortisavel pode ser externa e interna. Esta é representada pelas seguintes classes de títulos:

1. ^a de 3 %	emitida em 905	no valor de 2 652:880:500
2. ^a » 4 %	» » 1888	» » » 2 639:182:500
3. ^a » 4 %	» » 1890	» » » 2 709:530:500
4. ^a » 4 1/2 %	» » 88-89	» » » 2 339:780:500
5. ^a » 4 1/2 %	» » 903-905	» » » 3 257:010:500
6. ^a » 5 %	» » 909	» » » 4 543:440:500
7. ^a » 4 1/2 %	» » 914	» » » 2 400:000:500

Todos estes títulos são obrigações amortisáveis por sorteio. A primeira e a segunda classes tem prémios de loterias. Na terceira e quarta não ha garantias especiais. Na 5.^a, 6.^a e 7.^a ha garantias especiais que são constituídas pelos caminhos de ferro do Estado. O último empréstimo de 1911 ainda não figura nas contas e documentos officiais.

Ao empréstimo de 1905 e de 1888 referimo-nos já. O primeiro derivou do decr. de 15 de março de 1905 destinava-se a obras no porto de Lourenço Marques e á construção do caminho de ferro da Swazilândia; é amortisável em 75 anos. O segundo destinado a estra-

das reais e distritais foi autorizado por decr. de 14 de Abril de 1888, sendo amortisável em 52 anos.

O amortisável da terceira classe foi autorizado por decr. de 28 de Março de 1890 e é representado por títulos de 90000 do juro de 4 %/o. O capital do empréstimo era destinado á construção de caminhos de ferro, penitenciárias, portos, etc. e amortisável em 75 anos.

O amortisável de 4 1/2 %/o que deu origem aos títulos da quarta classe foi autorizado pelos decretos de 13 de Agosto de 1888 e de 8 de Fevereiro de 1889. Eram empréstimos destinados á expropriação das fábricas de tabaco e á construção dos portos de Horta e Ponta Delgada. Era representado por títulos de 90000 amortisáveis em 75 anos.

Os empréstimos que dão lugar aos títulos da quinta classe foram autorizados por decr. de 12 de Outubro de 1903 e de 2 de Setembro de 1905. Eram destinados a ampliar a rede dos caminhos de ferro do Estado, melhorar o material e a exploração. São amortisáveis no prazo de 60 anos e tem como garantia os rendimentos dos caminhos de ferro do Estado como vimos atrás tendo por isso a administração dos caminhos de ferro de entrar na junta de crédito publico, com o montante dos encargos destes empréstimos. Os títulos são de 90000.

Os títulos da 6ª categoria proveem do empréstimo autorizado por decreto de 27 de Fevereiro de 1909. Era também destinado á construção de caminhos de ferro e os títulos são de 80000, amortisáveis em 60 anos. São de todos os nossos títulos os mais bem dotados. Tem também consignados ao pagamento dos seus encargos, os rendimentos dos caminhos de ferro. Por isso a cotação destes títulos é ao par, differindo

frequentemente do capital nominal apenas em 50 centavos. Isto vem mostrar que é uma ilusão emitir títulos com um juro baixo, por quanto só se conseguirá para os títulos em tais condições uma cotação abaixo do par.

Os títulos da 7ª categoria representam o empréstimo de 2.400:000000 destinado á construção do caminho de ferro do Val do Vouga.

A dívida amortisável interna somava em 1 de Outubro de 1913, 36.163:822000.

Além da dívida amortisável interna ha a externa; vence um juro de 3 %/o e tem como garantia do pagamento dos seus encargos, os rendimentos alfandegários. É amortisável em 99 anos; atingia em 1 de Outubro de 1913 uma soma de 152.474:280000 e abrangia 3 séries:

1.ª série	91 871:910000	... 3 %/o
2.ª "	5 239:339000	... 4 %/o
3.ª " com juro.	41 597:280000	... 4,5 %/o
" " sem juro.	13 835:730000	

O decreto de 13 de junho de 1892 reduzira os encargos da dívida externa a um 1/3 em ouro. O capital continuava o mesmo para a amortisação, mas os juros eram reduzidos. Os credores da dívida externa reclamaram e por isso o decr. de 20 de Maio de 1893 veio conceder lhes alguns beneficios. Assim metade da differença dos rendimentos alfandegários que anualmente excedessem 11.400:000000 e metade da differença do ágio do ouro para menos de 22 %/o. E isto a começar em 1 de Julho de 1893.

Mas como vimos os títulos da dívida amortisável externa não eram do mesmo tipo. Uns eram o conso-

lidado de 3% vindo da grande conversão de 1852; outros eram de 4% e vinham do decr. de 28 de março de 1890; e outros provinham dos empréstimos de 88 e 89 a que já nos referimos.

Apareceu então a idéa de unificar a dívida pública externa. E na verdade a isso se chegou pelo convénio de 14 de Maio de 1902. A dívida pública externa foi convertida em títulos de tipo único, ao juro de 3%, amortisáveis em 198 semestres (99 anos), formando três séries.

A primeira corresponde ao antigo consolidado externo de 3%, amortisável pelo valor nominal dos novos títulos que seria o seu valor primitivo reduzido a metade. Portanto os portadores destes títulos em lugar de receberem apenas 1% como estabelecera a lei de 13 de Julho de 1892, recebiam 1.5%.

A segunda série corresponde a 4%, amortisável pelo valor nominal dos novos títulos igual ao valor nominal antigo reduzido de $\frac{1}{3}$. A amortisação recai sobre o valor nominal assim reduzido acrescido de $\frac{1}{4}$, mas o juro é pago sobre o valor nominal dos novos títulos. De modo que o capital dos novos títulos fiava reduzido a $\frac{2}{3}$ para o facto do pagamento do juro, mas para a amortisação haveria um prémio de $\frac{1}{4}$ do valor nominal dos novos títulos.

A terceira série corresponde ao 4,5%, amortisável pelo valor nominal primitivo e é emitido em títulos com juro de 3% e em títulos especiais sem juro e sem vantagem alguma especial. Portanto por $\frac{3}{4}$ do capital dos antigos títulos pagava-se juro, mas o $\frac{1}{4}$ restante era emitido em títulos com a mesma numeracão, mas que não venciam juros. E daí resultaram nesta última série, títulos com juro e títulos sem juro.

E assim se unificaram os jûros da dívida amortisável externa.

A dívida inscrita liga-se com a dívida amortisável, e com a dívida consolidada por quanto resulta do depósito de títulos destas duas na junta de crédito público.

Frequentemente os particulares, possuindo grande número de títulos, veem-se embaraçados para receber os juros de cada um por uma vês. E então dirigem-se á junta de crédito público e depositam os seus títulos recebendo em troca um *certificado da dívida inscrita*. Estes apareceram pela primeira vês em virtude da lei de 9 de Setembro de 1866. Hoje são regulados pelas instruções de 10 de Maio de 1894 e sancionados pelo regulamento da junta de crédito publico de 8 de Outubro de 1900.

De modo que a dívida inscrita entre nós não é como já vimos (pag. 202.º) o que devia ser, por quanto ela é em todos os países constituída pelos títulos que se encontram inscritos em certos livros. Entre nós deveria ser constituída pelas inscrições de assentamento.

A dívida inscrita tanto pode abranger títulos da dívida consolidada como da amortisável, havendo contudo livros diversos para cada uma.

Os certificados da dívida inscrita são títulos nominativos; mas divergem das inscrições de assentamento, por se transmitirem por endosso devendo o novo adquirente ir á junta de crédito público trocar o que adquiriu, por outro em seu nome. As inscrições essas transmitem se por averbamento e o novo adquirente não troca a que comprou por outra, apenas a faz resistar em seu favor.

Este processo parece uma imitação do que fez Cavour na Itália, para remediar uma má situação proveniente de reclamações diplomáticas.

No relatório de 1912-13 a dívida inscrita atingia 269.315.700.

7.4. Dívida Flutuante. — Depois das dívidas consolidada, amortizável e inscrita, vamos referir-nos á dívida fluctuante. Esta tem aumentado prodigiosamente:

Em 1855 era de 1:600 contos	Em 1903 era de 62:171 contos
" 1865 " " 6:672 "	" 1905 " " 65:756 "
" 1873 " " 16:448 "	" 1907 " " 72:706 "
" 1880 " " 46:572 "	" 1910 " " 82:038 "
" 1891 " " 21:258 "	" 1911 " " 85:320 "
" 1896 " " 33:394 "	" 1912 " " 89:052 "
" 1901 " " 53:088 "	" 1913 " " 90:107 "

Estes dados são tirados do relatório do govêrno de 1 de outubro de 1913.

A dívida fluctuante desempenha na vida financeira do Estado duas funções: uma *normal* e outra *patológica*. Quando desempenha a primeira função é unicamente um meio de antecipar as receitas do Estado que entram em cofre só em determinadas épocas do ano e cobrir a deficiência de dotação doutras despêsas ou despêsas imprevistas. Então deve quase extinguir-se no fim do período financeiro. E é isso que realmente succede nos países bem administrados. Mas frequentemente é chamado a cobrir os *deficits* orçamentais, (vid. atraz pag. 143 e segg.).

Entre nós a função da dívida fluctuante tem sido *patológica*, servindo-se os nossos govêrnos, dela para saldar os *deficits* orçamentais.

A nossa dívida fluctuante é representada por diferentes classes de créditos que podem todavia reduzir-se

a tres: a) *bilhetes do tesouro*; b) *contas correntes*; c) *suprimentos*.

Segundo o art. 154.º do regulamento de contabilidade de 31 de Agosto de 1881 «a dívida fluctuante consiste nas somas levantadas pelo govêrno para representar receitas ou para fazer suprir a sua deficiência e é representada em letras e bilhetes ou promissórias do tesouro pagáveis em prazos determinados». De modo que por este regulamento a dívida fluctuante só será representada pelas letras e bilhetes.

a) Os bilhetes do tesouro (*notas promissórias li vranças*) são escritos em que o govêrno se obriga directamente ao pagamento duma certa quantia. Diferem da letra que é uma ordem de pagamento.

b) As contas correntes são como as define o cod. com. art. 344.º um contrato pelo qual duas pessoas tendo de entregar valores uma á outra, se obrigam a transformar os seus créditos em artigos de «deve» e «ha de haver», de sorte que só o saldo final resultante da sua liquidação seja exigível.

Entre nós o Estado tem contas correntes com o banco de Portugal e com a caixa geral dos depósitos. Uma parte da conta corrente com o banco é gratuita, como estabelece o decr. de 29 de Julho de 1887. Essa quantia é fixada anualmente entre o govêrno e a direcção do banco. Não chegando a haver acêdo essa quantia fixa-se em $\frac{2}{9}$ da totalidade da circulação fiduciária do ano anterior.

Na actual dívida fluctuante a conta corrente com o banco é gratuita até ao limite de 27.000.000.000. O decr. de 17 de Outubro de 1910 que permittiu ao banco emitir notas no valor da prata que tiver em caixa, dispõe no art. 2.º que «se do uso desta disposição resultar

excesso da circulação total de notas, além de 72:000 contos de ouro em vigor, tornar-se-á gratuita, na conta do suprimento do governo, uma soma igual a esse excesso pelo tempo que êle durar .

A conta com a caixa geral dos depósitos é estabelecida noutras condições. Esta instituição tem de fornecer ao Estado os capitais ao juro de 4 % que é inferior àquele que geralmente se paga aos outros credores da dívida fluctuante.

c) Suprimentos são fornecimentos de capitais feitos ao governo pelos estabelecimentos bancários das praças estrangeiras e que este lá tem de pagar. Dão origem á exportação de numerário o que pôde dar logar a péssimas consequências.

Grande número de economistas tem sustentado entre nós a idéa da consolidação da nossa dívida fluctuante.

Théry numa série de artigos que publicou a respeito da república portugueza defende a idéa de Portugal empregar o papel que tem em carteira na consolidação da dívida fluctuante.

Discordamos desta opinião por quanto isso traria uma grande baixa na cotação dos nossos títulos.

A dívida fluctuante tem tido entre nós uma função anormal, pois tem sido um meio de saldar os *deficits* orçamentais.

Não nos parece que na nossa legislação esteja sancionada tal função. O art. 154.º do reg. de contabilidade quando fala «em representar receitas e cobrir as suas deficiências» refere-se ao caso de haver necessidades imprevistas ou deficiências de dotação de certas despêsas e não a necessidades permanentes do tesouro.

Para melhor compreensão do assunto apresentamos

uma nota da dívida fluctuante referida a 3 de Junho de 1913:

Em conta de bilhetes	
do tesouro	33.827:467 ⁰⁰
CONTAS CORRENTES	
Banco de Portugal	23.612:756 ⁰⁰
Caixa geral dos depósitos	8.258:407 ⁰⁰
	65.678:626 ⁰⁰
Diversas	20.448:521 ⁰⁰
	86.127:147 ⁰⁰
NO ESTRANGEIRO	
Suprimentos a pagar em Londres.	4.221:909 ⁰⁰
Suprimentos a pagar em Paris .	4.959:000 ⁰⁰
	9.180:909 ⁰⁰
Contas correntes. Saldos credores	5.200:239 ⁰⁰
	3.980:670 ⁰⁰
RESUMO :	
No país	86.127:147 ⁰⁰
No estrangeiro	3.980:670 ⁰⁰
	90.107:817 ⁰⁰

Hoje a política seguida é no sentido de eliminar a dívida fluctuante externa.

Os bilhetes do tesouro por despacho do Dr. Afonso Costa quando ministro das Finanças vencem um juro de 5 %. Anteriormente venciam 6, 7, e até 8 %.

A dívida fluctuante interna é representado por bilhetes de tesouro e contas correntes com o Banco de Portugal e com a caixa geral dos depósitos. A externa é representado por suprimentos e contas correntes.

75. Dívida vitalícia, corrente, differida e mansa. — A dívida vitalícia é constituída por *anuidades que se pagam a certas categorias de pessoas durante a sua vida.*

A dívida vitalícia não diminui por quanto as categorias de pessoas se vão substituindo constantemente umas por outras e além disso vão sendo criados novos logares que importam novas despêsas.

O art. 163.º do regulamento de contabilidade faz abranger na dívida vitalícia os *vencimentos*, as *pensões* e as *prestações*.

Os vencimentos são *anuidades que se pagam aos funcionários públicos que se retiram do serviço por o terem exercido durante muito tempo.* Estavam neste caso os jubilados, os reformados e os aposentados.

O dect. de 17 de Julho de 1885 creou a *caixa das aposentações*. Este dect. deixou subsistir os antigos *vencimentos*, mas daí para futuro não foram emitidas mais rendas vitalícias para o seu pagamento. A caixa das aposentações é que paga hoje os vencimentos anteriores a 1885.

As pensões podem ser: a) *pensões do monte-pio do exército e da armada*; b) *pensões por contrato oneroso*; c) *pensões de sangue*; d) *pensões do tesouro*.

a) As pensões do monte-pio do exército e da armada desapareceram com a criação do monte-pio official, com o dect. de 2 de Julho de 1867.

b) As pensões por contrato oneroso resultam do dect. de 3o de Junho de 1887 que autorison o govêrno a converter a dívida consolidada interna em rendas vitalícias. Converteu-se a dívida consolidada interna em anuidades que se pagam durante uma ou duas vidas.

Este sistema foi muito seguido, principalmente na Inglaterra. O Estado serve-se deste meio para amortisar num praso mais curto a dívida pública.

E especula com o sentimento humano, partindo do principio, geralmente certo, de que o homem preferira um rendimento maior para a sua vida e dos seus herdeiros, a um rendimento mais baixo embora perpetuo.

c) As pensões de sangue resultam dos decretos de 10 e 11 de Junho de 1867. E são concedidas ás familias dos que tenham morrido no campo da batalha ou em virtude de ferimentos lá recebidos, dentro dos seis meses seguintes.

Estas pensões foram ampliadas por dect. de 17 de Fevereiro de 1891 aos officiaes, soldados e mais praças do exército e da armada que morressem ou inteiramente se inutilisassem por causa de ferimentos recebidos em defêsa da pátria das instituições politicas do país e da ordem pública.

d) As pensões do tesouro são concedidas aos individuos em virtude de feitos praticados por acção militar de terra ou de mar ou em virtude de serviços de tão notavel utilidade e importância que se imponham ao reconhecimento nacional. São também reguladas pela lei de 11 de Junho de 1867.

Ha ainda segundo o regulamento de contabilidade as *prestações* que são subsídios pagos aos egessos das extintas ordens religiosas. Eram subsídios pecuniários representados pelas rendas vitalícias, tendo assentamento na Direcção Geral da contabilidade. Eram um meio de endenisar os membros das ordens religiosas que foram extintas, dos prejuizos que sofreram pela incorporação dos seus bens na fazenda nacional.

A dívida vitalícia no último relatório do govêrno é ainda representada pela soma de 1.009:306.700.

A *dívida corrente* é a que provêm de serviços e fornecimentos feitos ao Estado e não pagos. Era representada por cautelas que o Estado admitia a pagamento nos cofres públicos. Desapareceu em 1853 sendo paga desde então por títulos da dívida consolidada.

Dívida diferida e *aquella em que o pagamento dos juros se encontra adiado*. Resultou da má administração financeira, por quanto provêm de muitas vêses o Estado suspender o pagamento dos juros, ou reduzi-los.

Os credoren externos riagiram e fizeram pressão no *Stock-Exchange* que se fechou aos nossos títulos.

E então o nosso govêrno de acôrdo com êles estabeleceu em 1853 que todos os possuidores de títulos que tivessem sofrido desde 1848 uma redução dos juros de 25 % fossem endenizados com títulos da dívida diferida que só começariam a vencer o juro de 3 % a partir de 1 de julho de 1863.

A dívida diferida foi primeiramente representada por certificados que vieram mais tarde a ser transformados em inscrições ou *bonds*.

Dessa dívida estão ainda por converter em inscrições 182:957.000

A *dívida mansa* é assim chamada, por ser constituída por empréstimos cujos encargos foram postos de parte em virtude das vicissitudes políticas. Entre êles figuram os empréstimos que foram contraídos no regimen absoluto.

Ha porém um, no valôr de 1.010:500.000 contraído em 6 de maio de 1828 julgada ilegal por decr. de 23 de agosto de 1830, mas mais tarde a reclamação dos crédores

foi considerado legítimo por ter sido autorisado pela lei de 31 de março de 1828. Entrou na conversão de 1847, sendo transformada em inscrições de 5 %.

76. Encargos da nossa dívida. — Somam no orçamento de 1913-14, 32.871:603.700. Estes encargos proveem da dívida consolidada, da dívida amortivel externa e da interna, da dívida fluctuante, da dívida corrente em rendas vitalícias e de vários outros empréstimos que o Estado contraiu com a companhia do crédito predial, com o banco e com a caixa geral dos depósitos. Ha além disso dois empréstimos, um de 1891 de 4,5 % contraído sobre a base da concessão do monopólio dos tabacos e outro do municipio de Lisboa contraído em 1885. De modo que a soma a que referimos abrange os encargos de toda a dívida pública portugüesa.

Todavia essa soma precisa ser rectificada. Em primeiro lugar devem dela deduzir-se os juros dos títulos que estão na posse da fazenda nacional. Esses juros atingem a soma de 5.021:267.000.

Em segundo lugar deve também deduzir-se o imposto de 30 % sobre os rendimentos dos títulos da dívida interna, estabelecido pela lei de 13 de Junho de 1892. E esses 30 % trazem nos encargos da dívida pública, uma diminuição de 5.097:000.000. Actualmente não se torna necessário fazer tal deducção, pois a lei de 30 de Junho de 1913 permitiu que em lugar de se cobrar o imposto de 30 % sobre os rendimentos dos credores do Estado, se lhe pagueem apenas 2,1 %.

De modo que de luzindo dos encargos totais da dívida pública, estas duas verbas, êles ficam reduzidos a 22.153:336.700 ou, arredondando 22:150 contos.

Para apreciar melhor os encargos da dívida pública devemos relacioná-los com a totalidade das nossas receitas que é no mesmo orçamento avaliada em 75 747:092.700. Fazendo a operação verifica-se que a percentagem das nossas receitas absorvida pelos encargos da dívida pública é de 43 %.

Ora, como nós já vimos, Leroy-Beaulieu afirma que quando a percentagem não excede 35 % a situação não oferece perigo; quando sobe até atingir 45 % deve haver já a maior prudência; e quando essa percentagem sobe até 55 e 60 %, o Estado caminha para a ruína. E como os encargos da nossa dívida absorvem uma percentagem das receitas que está compreendida entre 35 e 45 %, devemos ter a maior prudência e o maior cuidado para não sermos levados a uma derrocada financeira.

Essa percentagem excede a de todos os países da Europa e para encontrarmos uma percentagem mais elevada temos de sair da Europa e só a encontraremos na China. Estas percentagens são nos países da Europa:

Espanha	41	Inglaterra	15
França	32	Rússia	15
Itália	29	Noruega	13
Bélgica	26	Alemanha	9
Grécia	26	Suécia	8
Áustria	20	Dinamarca	7
Romania	17	Suissa	2
Holanda	15		

A nossa percentagem é pois superior á da Espanha que teve ainda ha pouco de sustentar grandes guerras com a América e só é excedida pela China onde ela é de 44 %.

Ainda para compreender melhor os encargos da nossa dívida vamos relacioná-los com a população. Isto é, vamos ver qual a sua capitação que de 3770 por cada habitante e anualmente.

E se relacionarmos esses encargos com o rendimento nacional ou este seja de 264:000 contos como quere Anselmo de Andrade ou 227:000, como pretende Bento Carqueja, ou 250:000 contos, soma em que nós o calculamos, os encargos da dívida pública absorvem no nosso país 7 a 8 % do rendimento nacional.

77. Processos de amortisação da nossa dívida. — A constituição da dívida moderna no nosso país foi assinalada pela preocupação de amortisar a dívida pública.

Por alvará de 29 de Outubro de 1796, mais tarde ampliado pelo alvará de 13 de março de 1797 creava-se uma administração de cujo fundo se tirariam anualmente 48 contos para distrate de apólices, preferindo aquelas que fossem dadas em pagamento no erário público. Nesta administração, denominada, como já vimos *junta dos juros reais*, criaram-se várias caixas destinadas aos diferentes serviços. Uma dessas caixas, criada em 25 de abril de 1821 era destinada á amortisação da dívida pública. Essa caixa tinha em 1827 perto de 400 contos.

E por decret. de 13 de março de 1834 foram fundidas todas as caixas da junta dos juros reais, numa só.

Dai por diante começou a dominar a idéa de proceder á amortisação da dívida pública com o produto da venda dos bens nacionais. E até 1836 venderam-se bens nacionais para esse fim, no valor de cinco mil e tantos contos.

Neste tempo não existiu ainda a idéa de não amortisar quando por ventura não houvesse saldos orçamentais e frequentemente estabeleciam-se somas anuais para amortisação. Assim é que o decr. de 19 de Abril de 1845 determinava que deviam ser destinadas anualmente á amortisação 25:000 libras, o que nunca se chegou a cumprir por não haver dinheiro.

Isto fez dizer a Lobo de Bulhões que nós devíamos pôr de parte estes simulacros de amortisação, por quanto esta só deveria realisar-se uma vês que nós tivéssemos excessos de receitas sobre as despêças.

De contrario poderia haver substituição dum credor por outro, mas não amortisação.

A preocupação das amortisações ainda se fez sentir quando da criação da Caixa Geral dos Depósitos em 10 de abril de 1875, estabelecendo-se então que o que sobrasse das despêças de gerência, fosse empregue na amortisação da dívida pública.

E foi com a preocupação das amortisações que nós chegamos á grande conversão de 18 de Dezembro de 1852 que veio introduzir a ordem e a regularidade nas nossas Finanças. Nesta conversão, Fontes Pereira de Melo poz de parte a idéa da amortisação, o que mereceu a Augusto Fuschini ásperas críticas, dizendo que modernamente não se pode contrair empréstimo algum sem ter constituido antes um fundo especial de amortisação.

Porém na época em que Fontes fez a conversão, Portugal atravessava uma grande crise financeira, havia *deficits* constantes, não se pagavam os juros e por isso não se podia sequer pensar em amortisação. E é sem dúvida esta a melhor *defêsa* em favor de Fontes Pereira de Melo contra as críticas que lhe fez Fuschini.

Actualmente vigoram sobre o assunto dois decretos: o de 5 de julho de 1900 e o de 24 de Dezembro de 1904.

O primeiro creou na junta de crédito público um fundo especial para amortisação da dívida consolidada que é constituido pelas seguintes receitas: a) juros dos depósitos feitos no estrangeiro; b) saldos dos juros que tenham sido atingidos pela prescrição; c) desconto dos juros pagos antecipadamente. Estas receitas devem ser applicadas em fundos da dívida interna e externa.

O decreto de 24 de Dezembro de 1904 criou um fundo que é constituido pelos bens e direitos dos conventos suprimidos e que portanto vinham para a posse da fazenda nacional. Essas receitas deviam ser applicadas na compra de titulos da dívida interna, outrotanto se dando com os juros e prémios desses titulos.

O 1.º fundo é de 1.807:6 8750 e o 2.º é de 892:6607.

28. Historia das conversões effectuadas entre nos. Conversões anteriores a 1852.

— Uma das operações postas em prática muitas vês entre nós, foi a da conversão. Algumas se realisaram já na dívida antiga e todas no sentido de reduzir a taxa de juro.

A primeira foi realisada no reinado de D. Sebastião em 1563 e tinha em vista converter os juros que D. João III vendera a 12:500 reis por millhar (8 %) em juros de 16:000 reis por millhar (6 $\frac{1}{4}$ %).

A conversão era facultativa e em parte equitativa ou com tornas. Na verdade os credores podiam receber os novos juros, continuar na sua anterior situação entrando com mais 3:500 reis por cada titulo, ou então

pagar-se lhes-ia o juro pelo preço que o tinham comprado. Esta conversão foi amplíssima.

A mesma orientação foi seguida durante a dominação castelhana. Também então se procurou converter os juros de 12,5 por 1000 em juros de 16 por 1000. Foi empreendida em 1883, mas foi reduzida, ou por já haverem poucos juros, ou porque os que existiam estavam em mãos a que não se applicava as leis sobre redução de juros.

Esta orientação continuou, e em 1614 houve uma nova conversão dos juros de 16 por 1000, em juros de 20 por 1000, (5%). A ocasião foi porém mal escolhida, por quando o país atravessava uma crise e o tesouro não tinha os meios precisos para remir os juros áquelles que não aceitassem a conversão. Por isso recorreu-se a medidas violentas: estabeleceram-se garantias especiais para a que entrassem na conversão e usou-se pela primeira vês da chamada *venda nova*, ficando os credores novos graduados em primeiro logar para o facto do pagamento dos juros.

Esta conversão não deu os resultados que se esperavam. Em 1620 nova conversão se fez nas mesmas condições.

A preocupação das reduções dos juros continuou depois da restauração e D. Pedro II, fez conversões nas ocasiões favoráveis em que a taxa do juro era de 4 e 4,5%. Dava muitas garantias para o pagamento dos juros e por isso mesmo conseguia atrair os capitais. E lançou mão dos juros assentados nas rendas que mais condições de segurança ofereciam.

Mas muito mais longe se poderia ter ido no reinado de D. Maria I, se não fosse a má administração financeira. Na verdade os capitais chegaram a abundar

tanto, era tal a prosperidade nacional que o tesouro tinha dinheiro se o quizesse a 3%. Pois apesar disso continuaram a vender-se juros a 5%.

E nem sequer nas conversões que então se fizeram, entraram os juros pertencentes a vínculos, capelas e corporações de mão morta.

Ao estabelecer-se o regimen liberal dois tipos de títulos aparecem na nossa dívida: a) padroões reais, títulos da dívida antiga; b) apólices de 6%, títulos já da dívida moderna.

A primeira preocupação dos liberais foi converter esses títulos noutros de menor juro. E assim o decr. de 23 de abril de 1835 ordenou a *conversão dos capitais de 6%*. Nela entraram o 1.º empréstimo de 4000 contos de 1796, o 2.º de 4800 contos de 1797, o empréstimo patriótico do Porto, etc. Era uma conversão facultativa, propondo-se aos credores aceitarem novos títulos de 4%, ou remirem o seu capital, devendo neste caso receber metade do capital em ouro e a outra metade em papel, por meio dum cheque sobre o Banco de Lisboa. Os credores que não aceitassem a conversão deviam declará-lo até ao último de maio desse ano.

A operação não pode ir por diante por não ser possível realisar-se um empréstimo em Londres, passando-se cautelas representativas dos títulos aos possuidores destes.

Estas cautelas eram intransmissíveis e daí resultaram várias dificuldades, sobre tudo nas sucessões, criando-se para remediar o mal os chamados *títulos por distrate* de 100, 200 e 500 mil réis. Venciam os juros dos antigos títulos e deviam ser remidos logo que o tesouro se encontrasse em circunstâncias de o poder fazer.

Por decreto de 9 de janeiro de 1837 permitiu-se a conversão dos *padrões de juros reais* em inscrições de 4%. Estes estavam muito depreciados por não se terem durante muito tempo pago os juros e a conversão fez-se em condições muito desvantajosas para os credores. Na verdade estes tiveram de desistir dos juros que não lhe eram pagos desde 1823 até 31 de julho de 1833 e reduzindo cada 100 dos títulos de juro de 4,5 e 5% a 75:000 réis; e os de juro de 3,5 e 4% a 62:000 réis.

Estas condições em que era feita a conversão levou muitos credores a não a aceitarem, tendo o prazo sido prorogado várias vezes e muitos desses títulos apareceram ainda na grande conversão de 1852.

Era frequente não se pagarem os juros da dívida externa e darem-se novos títulos — *debantures* — representativos dos juros, que ficavam vencendo novos juros. Houve reclamações dos credores e por isso o decr. de 2 de Novembro de 1841 veio autorisar a conversão da dívida externa.

O juro começava em 2,5% de 1841 a 1844; subia a 3% no 2.º quadriénio de 1845 até 1848; era de 4% de 1849 a 1852; subiria a 5% nos dois quadriénios de 1853 a 1860; atingia 6%, no ano de 1861 e seguintes, conservando-se nesta taxa por tanto tempo, quando fosse necessário para o total reembolso da parte diferida do juro correspondente aos três primeiros quadriénios que findaram em 1852; depois volveria a 5% enquanto o fundo desta operação não fosse resgatado.

Esta operação tinha em vista aliviar as condições do tesouro, mas não foi possível ao Estado levá-la por diante e o *Stock Exchange* fechou-se aos nossos títulos.

Por isso em 3 de março de 1845 autorisou-se uma conversão da dívida externa que foi contratada com a casa Junqueira, Folgosa Santos & C.^a que se comprometeu a adiantar os capitais necessários para esta conversão, durante 4 anos ao juro de 6%. Entraram nela só os títulos da conversão de 1841. Eram convertidos em inscrições de 4%.

O govêrno devia amortisar os títulos dessa dívida durante 60 anos devendo êles ser regatados cancelados e depositados no Banco de Londres.

Finalmente houve a conversão do empréstimo contratado por D. Miguel a que já nos referimos autorisada por decr. de 23 de abril de 1847.

79. Conversão de 1852. — Toma conta do govêrno a chamada *regeneração*, tendo á frente Fontes Pereira de Melo, entendeu ela que o melhor meio de salvar o nosso país da anarquia financeira, proveniente da suspensão e redução no pagamento dos juros, seria uma conversão. E de facto por decreto de 18 de Dezembro de 1852 essa conversão fez-se, sendo os antigos títulos substituídos por inscrições de 3%.

Partia-se do princípio de que um juro menor, mas certo e livre de deducções é preferível a um juro maior, mas incerto e sujeito a elas.

Esta conversão era obrigatória por quanto o art. 9.º do cit. decr. declarava que «aos possuidores da dívida interna e externa, que não concorrerem a esta conversão somente se pagará juro a contar de 1 de janeiro de 1853 em diante, na razão de 3% ao ano, calculado como se a ela houvessem concorrido sem mais vantagem ou compensação alguma».

Por isso esta operação financeira, pode dizer-se,

não ter representado uma conversão no sentido rigoroso da palavra, mas antes representou uma redução dos juros.

A operação assim realisada trouxe-nos diversos embaraços por causa das reclamações por parte dos credores externos a que deu lugar. A pressão que estes fizeram foi de tal ordem que o *Stock Exchange* chegou a fechar-se aos nossos títulos.

O proprio Fontes foi a Londres para estabelecer um acôrdo com elles. E daí derivou que aos credores externos foram concedidos títulos da dívida diferida. Eram também de 3%, mas unicamente começaram a vencer juros a partir de 1863. De modo que nesta conversão entraram títulos de duas espécies: uns começaram a vencer juros logo em 1 Janeiro de 1853 e outros apenas os começariam a vencer em 1863.

A conversão de 1852 introduziu a ordem e a regularidade nas nossas finanças, sendo por isso que Oliveira Martins diz que ela inaugura a nova época financeira no nosso país e Fuschini afirma que ela é o marco milia-rio da historia economica e financeira de Portugal.

Foram-lhe feitas algumas críticas sobretudo por Fuschini. A primeira basêa-se no facto de se ter adoptado como tipo dos títulos o consolidado, quando e certo que hoje ao contrair-se um novo empréstimo, se cria um fundo especial para a sua amortisação e até os empréstimos a longo praso vão sendo postos de parte. Ora tal não se fez na conversão de 1852.

A esta critica respondemos nos ja, que só se pode pensar em amortisação quando existem saldos orçamentais. Ora o nosso país atravessava em 1852 uma crise medonha, fechando os orçamentos com *deficits* constantes.

Outra critica basêa-se no facto de o tipo de juro escolhido ser muito reduzido, donde deriva uma grande baixa na cotação dos nossos fundos. E isso é perigoso, por quanto a cotação dos fundos públicos é nos outros países considerado como um indice de prosperidade sendo por essa cotação que se avalia la o crédito do país de que se tratar.

O facto de o tipo do juro ser baixo tem talvez a sua justificação em ser também baixo o tipo nesse tempo adoptado na Inglaterra e na Franca se sendo certo até que um juro de 3% na Inglaterra fiseram com que os títulos se tivessem cotado acima do par, o que permitiu a este país uma nova conversão em 1883 em que os títulos ficaram tendendo unicamente 2 $\frac{3}{4}$ % até 1903 e a parte deste último ano 2,5%. Porém esse facto não devia convencer os reformadores de 1852 a adotar também um juro baixo, visto as condições do nosso país serem muito outras e o capital ser mais caro entre nos que naquêles países.

Finalmente ainda Augusto Fuschini fazia uma terceira critica á conversão de 1852. Partia do facto de se terem distinguido os títulos da dívida interna e os da dívida externa sendo o capital daquela representado em reis e o desta em libras.

Dai resultava que ao passo que os juros da dívida interna eram pagos em moeda nacional, os da externa eram satisfeitos em ouro (libras). Ora isto trouxe sérios embaraços na crise de 91.

Fuschini queria que os juros dos nossos títulos fossem todos pagos em moeda nacional.

Esta critica não tem razão de ser. Em primeiro lugar porque não era natural que acudisse ao espirito dos reformadores de 1852, animados de boas intenções

e esperancados no resurgimento do progresso nacional, os inconvenientes de tal distincção

E por outro lado também não era natural que os credores externos aceitassem os seus juros em moeda nacional, por quanto ficariam sujeitos as reduções provenientes das oscillações cambiais.

De modo que o único argumento de valor é o da pequena taxa de juro por que foram emitidos os títulos, por quanto se deu uma correlativa baixa na cotação dos títulos. Esta situação ainda se veu a accentuar mais com as leis da salvacão pública de 1872. Fuschini queria que a taxa de juro fosse de 5 %.

80. Convénio de 1902. — Em virtude da conversão de 1852 nós podemos satisfazer os nossos compromissos até 1892. Porém a crise de 91 levará-nos a não poder saldar os encargos da nossa dívida.

Os reformadores de 52 tinham sustentado a idéa de acabar com o mal crónico dos nossos orçamentos — os *deficits* — por quanto estes accumulando-se dariam logar a crises. O que é certo porém, é que não puzeram em prática as suas idéas e logo o orçamento de 1852-53 fechara com um *deficit* de 2 600 contos. E daí por diante todos os anos havia *deficits* que estiveram compreendidos entre 3 027 e 15 000 contos.

Recorria se ao crédito para ocorrer tanto a despesas extraordinárias como a despesas ordinárias, para o pagamento dos juros, etc. E assim chegamos a 1891.

A falência da casa *Baring* de Londres que sustentava o nosso crédito por meio de suprimentos e o agravamento dos câmbios do Brazil vieram precipitar a crise.

Para aliviar o país dos encargos da dívida pública

Dias Ferreira fez sair as leis da salvacão pública. A de 26 de Fevereiro de 1892 lançava um imposto de 30 % sobre os rendimentos dos credores da dívida interna e o decr. de 14 de Junho do mesmo ano reduzia a $\frac{1}{3}$ em ouro os encargos da dívida externa. Permittia contudo aos credores externos converterem os seus títulos noutros da dívida interna, quer de assentamento quer de *coupon*, mas então deviam sujeitar se a todas as disposições que atingissem os credores internos.

O que é certo é que os credores externos protestaram e as nações estrangeiras appareceram a defender os interesses dos seus súbditos. O governo português teve de transigir e por lei de 20 de Maio de 1893 concedeu aos credores externos metade dos rendimentos alfandegarios para mais de 11.400 contos e metade da differença do ágio do ouro para menos de 22 % distribuindo-se de harmonia com os seus créditos. A segunda vantagem do ágio do ouro nunca se chegou a effectivar, por quanto elle nunca desceu abaixo de 22 %.

Esta situação era provisoria, por quanto as nações não admitiam a redução dos juros sem o acôrdo dos credores. E estes continuavam a levantar difficuldades, pois estavam convencidos de que Portugal com o desenvolvimento de comércio, da agricultura e da industria viria a ter recursos para aumentar o juro.

Tal era o estado de coisas a que se tinha chegado, quando se resolveu fazer um acôrdo com os credores externos. As negociacões foram longas e embaraçadas. Os credores externos julgando o país em condições de poder pagar ou queriam o aumento de juro ou então preferiam o juro reduzido a $\frac{1}{3}$. E isto por que desconfiando muito da nossa administração, esperavam que as vicissitudes politicas fizessem subir um governo que

viesses permitir-lhe serem recompensados do que tinham perdido. E nestas reclamações salientava-se o *Comité de Paris* que chegara a exigir que o aumento das receitas provenientes do consumo dos tabacos fosse destinado a aumentar os juros da dívida externa, bem como se deviam arrendar os caminhos de ferro do Estado para com o acréscimo das receitas se aumentarem também os juros da mesma dívida. Queriam também que na administração da dívida pública entrassem representantes seus.

Somos chegados ao convénio de 1902 a que varias vezes nos referimos já. Este estabelecia quanto a natureza da dívida pública externa que ela fosse toda transformada em amortisavel. E assim ficou substituída por obrigações amortisaveis por sorteio em 99 anos. Eram todas títulos ao portador ou de *coupon*.

Quanto aos juros procurou se uniformisar a dívida externa. E assim todos os empréstimos que constituem a dívida externa foram reduzidos a um tipo único de 3%. Ha três séries que se denomina a 1.^a série; 2.^a série e 3.^a série. E para compreender cada uma delas é preciso atender as 3 classes de créditos externos anteriores ao convénio.

A 1.^a série provém do antigo consolidado de 3%. A 2.^a provém do amortisavel de 4% de 1890. E a 3.^a resulta do amortisavel de 4,5% de 1888 e 1889. O decr. de 13 de Junho de 1892 reduziu a $\frac{1}{8}$ em ouro os juros de todos estes títulos. Mas em virtude da lei de 20 de maio de 1893 a que já nos referimos, os títulos do antigo consolidado de 3% em lugar de vencerem 1%, tinham um rendimento de 1,5% os de 4% venciam 2% e os de 4,5% venciam $2\frac{1}{4}\%$. E então para que os juros dos primeiros fosse de 3% reduziu o valor

nominal dos novos títulos a metade do valor nominal do antigo.

O amortisavel de 4% tinha um rendimento, depois de recebidos os beneficios da referida lei de 93, de 2%. E como 2% eram $\frac{2}{3}$ de 3% reduziu-se o valor nominal dos novos títulos em $\frac{1}{3}$.

E finalmente o amortisavel de 4,5% ficava reduzido a $2\frac{1}{4}\%$. Ora como $2\frac{1}{4}\%$ são $\frac{3}{4}$ de 3% o valor nominal dos novos títulos era igual ao dos antigos reduzido em $\frac{1}{4}$.

E deste modo o valor nominativo dos títulos depois da conversão ficou sendo, para os do antigo consolidado, o dos antigos títulos reduzido em metade; para o do amortisavel de 4%, o dos antigos títulos reduzido $\frac{1}{3}$, e para o do amortisavel de 4,5% o valor nominal dos antigos títulos reduzido em $\frac{1}{4}$.

Mas a terceira série foi emitida em títulos de duas categorias: uma com juros e outra sem juros. E isto porque não foi possível obter dos credores nenhuma concessão. Para o pagamento dos juros figurava o capital dos antigos títulos reduzido de $\frac{1}{4}$, mas como a amortização do capital se devia fazer integralmente, esse $\frac{1}{4}$ era emitido em títulos por que não se pagavam juros. Estes segundos títulos tinham a mesma numeração que aquêles que venciam juros.

Os títulos são de 90000 reis ou valor correspondente em francos, florins, marcos e libras. Os títulos sem juro são de 30000 reis.

Relativamente a amortização dos títulos, os da 1.^a série podem sê-lo por compra no mercado ou por sorteio.

Os da 2.^a série são também amortizados por compra ou por sorteio mas juntando-se neste último caso um prémio igual a $\frac{1}{4}$ do valor dos títulos.

Os da 3.^a série amortizam-se só por sorteio.

A razão disto é que os títulos da 1.^a série correspondem ao antigo consolidado e é já uma vantagem que se concede ao prestamista, dar-lhe a amortisação, por quanto o Estado não era obrigado a amortisar.

Os do amortizável de 4 % já tinham a garantia de serem amortizados e para ficarem em egualdade de condições com o anterior que recebia uma vantagem deu-se-lhe um prémio no valor de $\frac{1}{4}$ do valor nominal dos títulos.

E finalmente a 3.^a série não podia ser amortizada por compra, por quanto devendo-se fazer a amortisação dos títulos com juro e sem juro conjuntamente, e os títulos sem juro podiam estar na posse de pessoa diferente daquela que possuía os títulos com juro.

Depois esses títulos tinham já uma colocação relativamente vantajosa pois eram amortizáveis pelo capital integral e por isso não era justo estabelecer em seu benefício qualquer outra vantagem.

Quanto ás garantias os títulos da dívida externa tem consignaçaõ nos rendimentos alfandegarios exceto os dos tabacos e dos cereais.

Em segundo logar a organisação da Junta de crédito público, a cargo da qual se encontra a administração do pagamento dos encargos da dívida externa, não pode ser alterada enquanto se não pagar aos credores externos. É isto para assegurar a independência desta corporação.

Como se vê a nossa soberania não safu ileza desta operação, por quanto se hoje quizessemos passar do regimen proteccionista, em que vivermos, ao regimen livre-cambista, haveria reclamações diplomaticas pois os credores externos poderiam interpretar esse nosso pro-

cedimento como um meio de fugirmos aos nossos compromissos.

E nem se diga que a propria letra do convénio nos autorisa a adotar as reformas que julgarmos necessarias, pois os nossos credores haviam de ver mal qualquer reforma que viesse ferir os seus interesses. E se o agio do ouro subir como em 1898 a 83,8 %, os encargos da nossa dívida hão de absorver 60 % da nossa receita e então segundo Leroy-Beaulieu, um pequenino abalo levar-nos-a á falência

Por outro lado nos ficamos com o direito de organizar os serviços da nossa dívida pública, cerceado. Na verdade a organisação da Junta de credito público não pode ser modificada enquanto não se pagar toda a dívida externa.

Por tudo isto tem de se concluir que os homens que realisaram o convénio de 1902 não estavam animados do mesmo patriotismo que os reformadores de 1852. Tanto mais que as dificuldades que estes tiveram de vencer eram muito maiores do que aquelas ante as quais ficaram impotentes, os dirigentes dos negocios da nação em 1902. Para confirmar isto basta dizer que em 1852 os nossos títulos chegaram a ser riscados da lista do *Stock-Exchange*, que em 902 isso não succedeu e o governo alemão aceitava a redução dos juros segundo as bases do dect. de 13 de Junho de 1892.

§1. O projeto da conversão da nossa dívida interna.— A idéa da conversão da nossa dívida interna appareceu como consequência dos seguintes factos:

O juro dos nossos fundos é muito baixo. E como

a capitalisação se faz sempre a taxa do juro corrente no mercado, daí resulta que a cotação dos nossos fundos é muito abaixo do par. Ha pois sempre uma diferença grande entre o capital nominal dos titulos e a sua cotação no mercado. F na verdade, a historia das nossas cotacões mostra-nos que nunca elas passaram além de 65

E este facto de a taxa do juro ser muito baixa vem a acentuar-se com a lei de 26 da Fevereiro de 1892 a que já nos referimos e que elevou o imposto sobre o rendimento dos nossos titulos da dívida interna a 30 %

A consequência que resulta de tudo isto é que a cotacão dos nossos fundos é muito baixa e por conseguinte o nosso crédito fica abalado, por quanto o crédito dum país pode ser apreciado por meio de dois indices — a capitacão da dívida e a cotacão dos titulos

Para obviar este inconveniente da baixa cotacão dos nossos titulos é que, como vinhamos dizendo, appareceu a idéa da conversão da nossa dívida interna. Esta idéa manifestou em 1903, 1905, 1908, 1909, 1910 e ja no tempo da república o sr. Vicente Ferreira então ministro das Finanças apresentou a câmara dos deputados na sessão de 25 de Novembro de 1912, uma proposta de conversão que pode e deve ser considerada, como o melhor que tem apparecido entre nos.

Todas as propostas de conversão a que nos referimos tem visado reduzir o capital nominal dos titulos, garantindo todavia aos seus possuidores o mesmo rendimento que recebiam pelos antigos.

O juro que tem preconizado tem sido de 4,45 e 5 %/o, sendo preferivel este último por se encontrar mais em harmonia com as condições do mercado

Divergem as opiniões quanto ao tipo de dívida que

deve resultar da conversão, pronunciando-se uns a favor do tipo da dívida consolidada e outros da amortizavel

E todos exceptuam da conversão as obrigacões dos caminhos de ferro, o que se comprehende devido a terem estas, garantias especiais, e os empréstimos que lhe deram logar terem também um fim especial. São também exceptuadas da conversão as chamadas *sopelras* e as *sopeninhas*, por terem resultado de empréstimos que visavam atrair as pequenas economias, podendo, se fossem convertidas, trazer perturbacões aos possuidores desses titulos.

Em nenhuma das conversões a que nos vimos referindo se aconselhava o tipo da conversão facultativa, mas sim o das livres ou voluntarias. Também esta idéa é defensavel, pois estando a cotacão dos nossos fundos muito abaixo do par, se a conversão fosse facultativa, todos os credores haviam de naturalmente preferir o reembolso e o Estado de modo nenhum poderia effectuá-lo por lhe faltarem os capitais. Por isso, o que se fez é oferecer aos credores a alternativa de aceitarem os novos titulos, ou permanecerem na sua situação anterior.

Referir-nos hemos mais desenvolvidamente ao projecto do sr. Vicente Ferreira que pode ver-se no *Diário do Governo* de 26 de Novembro de 1912, por ser o que de melhor se tem apresentado sobre tal assunto, no nosso país

Quanto á natureza da dívida depois da conversão ella seria, segundo o sr. Vicente Ferreira, consolidada. E não se adotava a dívida amortizavel, por quanto no nosso país, onde as finanças só actualmente comecam a melhorar, oude não tem havido saldos orçamentais, não pode pensar-se na amortisação da dívida pública.

A conversão deveria abarcar toda a dívida interna menos as obrigações dos caminhos, as *sopetras* e as *sopetrinhas*. E as razões disto disseram-las ha pouco.

O juro preconizado nesta proposta era de 5%. Também esta medida nos parece acertada, por quanto no nosso país rarisssimamente se encontram capitais mais baratos. E nos ja mostrámos como o único meio de conservar a cotação dos fundos próxima do par, é adotar um tipo de juro igual aquêlle que se encontra no mercado financeiro. Entre nos este facto encontra a sua justificação mais cabal nos títulos que foram emitidos por ocasião do último empréstimo para construção dos caminhos de ferro, cujo juro é de 5%. Esses títulos tem uma cotação cuja diferença para o capital nominal é apenas de uns 50 cent.

Quanto aos processos de encontrar o capital nominal dos novos títulos, este era determinado, multiplicando o rendimento actual depois de deduzido o imposto, por 20

Este processo não oferecia dificuldade alguma relativamente ao consolidado de 3%. O mesmo porém não sucedia quanto as obrigações amortizáveis por sorteio de 4 e 4,5%. Neste caso como a dívida amortizável era convertida em dívida consolidada e o producto do rendimento dos títulos, depois de deduzido o imposto do rendimento, era inferior ao capital nominal actual, os credores que tinham direito a ser reembolsados deste capital, eram desfalcados nos seus direitos.

Para obviar este inconveniente haveria dois processos: ou emitir títulos sem juro no valor da diferença entre o producto dos rendimentos por 20 e o capital nominal actual; ou determinar em juro, o equivalente matematico a essa diferença, junta esse equivalente

ao rendimento actual e multiplicar essa soma por 20. E foi este segundo processo aquêlle que preconizava o sr. Vicente Ferreira na sua proposta. Juntavam-se 17 cent. ao rendimento actual para os títulos de 4% e essa soma era depois multiplicada por 20. Para os de 4,5% juntavam-se 10 cent. e fazia-se depois a mesma operação.

Quanto aos direitos dos prestamistas estabelecia-se que a conversão era livre ou voluntária, tornando-se todavia obrigatória, para cada empréstimo uma vez que a maioria dos prestamistas desse empréstimo a aceitasse. Tal aceitação podia ser expressa ou tácita; No primeiro resultava da declaração dos prestamistas; no segundo provinha de a maioria dos prestamistas de cada empréstimo não apresentar os seus títulos para a estampilhagem dentro dum certo prazo que era curto. Entendia-se nesse caso que aceitavam a conversão

Quanto ás garantias dos nossos títulos estabelecia-se que so elles podiam ser dados em deposito como caução nos casos em que a lei o permite; so elles gosavam da isenção de penhora, teriam preferência quanto ao pagamento dos juros, e so a elles aproveitariam os excessos dos rendimentos alfandegarios

Esta proposta de conversão foi criticada pelo sr. Anselmo de Andrade. Os argumentos de que este illustre financeiro se servia era de que se ia substituir uma dívida por outra de maiores encargos, o que era uma magnifica base para novos impostos; e por outro lado era uma conversão livre, os credores haviam de naturalmente preferir ficar na sua situação anterior, e por isso tal conversão era inviavel.

O primeiro argumento do sr. Anselmo de Andrade tem um certo valor, mas podia obviar-se facilmente

bastando para isso que se estabelecesse que os rendimentos ficavam isentos de novas imposições. Quanto ao segundo parece-nos destituído de fundamento, por quanto as garantias oferecidas haviam de atrair os prestamistas e por outro lado o facto de o juro ser elevado, traria como consequência uma elevação nas cotacões, em que os primeiros a lucrar seriam os prestamistas.

Para melhor compreensão do assunto que expuzemos apresentaremos o plano da conversão segundo a proposta do sr. Vicente Ferreira.

Capital actual	Rendimento
100000	2,10
Capital convertido	2010
42000 (a)	$= 2010 \times 20$
	Amortisavel de 4%
Capital actual	
90000	2,52
	2052
Capital convertido	
50040	$= 2052 \times 20$
39060	
53080 (b)	$= (2052 + 0017) 20$
	Amortisavel 4,5
Capital actual	
90000	2,83 1/2
	2,83 1/2
Capital convertido	
56070	$= 2083 1/2 \times 20$
33030	
58090 (c)	$= (2083 1/2 + 0010) 20$

No amortisavel de 4,45% os prestamistas tinham

direito a amortisação de 90000. Mas usando do processo preconizado pela proposta de 25 de novembro de 1912 havia para o consolidado de 4%, uma diferença entre o capital nominal actual e o capital dos novos títulos de 39050. Procurou-se por isso um juro que fosse o equivalente matematico dessa diferença, juntou-se ao rendimento actual dos títulos esse equivalente e so depois se multiplicou por 20. Isso deu 53080. Outro tanto se fez para o amortisavel de 4,5% em que o equivalente era de 10 cent. obtido se, depois da operação, um capital nominal de 58090.

Tanto o capital (a), como o (b), como o (c) ficavam depois a vencer o juro de 5%.

82. Administração da dívida pública.

Junta do crédito publico. — Em quase todos os países a administração da dívida pública pertence hoje a corporações gosando duma certa autonomia, afim de evitar pressões do governo sobre essas corporações, as consequências desastrosas que daí resultariam e para garantir melhor o pagamento dos encargos da dívida pública.

Entre nós o serviço da dívida pública pertence á *Junta do crédito publico*

A sua origem vem do alvará de 13 de Marco de 1797 que ampliou em mais 800 contos, o empréstimo autorizado pelo decr. de 28 de Outubro de 1796. Esse alvara no intuito de garantir os credores e sustentar o crédito publico, ordenou no art. 11.º que se creasse a *Administração das rendas e juros* deste empréstimo em que haveria um cofre com quatro chaves, pertencendo uma ao tesoureiro geral dos juros, outra ao escrivão e duas a dois negociantes de probidade e abonação. Essa

comissão effectuaria o pagamento dos juros sob a inspecção do presidente do rial erário que era o ministro das finanças. Esta comissão chamou-se depois *Junta dos juros dos riais empréstimos*.

Quando se estabeleceu o regimen liberal teve-se em vista suprimi-la por quanto a Carta Constitucional no art 136.º encarregou a administração, arrecadação e contabilidade de toda a fazenda pública ao tesouro público e não obstante garantir a dívida pública não falou na *Junta dos juros riais*. Isto dava a entender que não se contava com ela na nossa administração financeira. O decr. de 31 de Maio de 1825 estabeleceu que ella fosse composta de 2 magistrados, 2 officiaes da fazenda e 2 negociantes, presididos pelo ministro das finanças.

Com o decr. de 16 de maio de 1832 a *Junta dos juros dos riais empréstimos* foi substituida pela *Junta do crédito público* que era formada de 2 vogais eleitos pela câmara dos deputados e um pela câmara dos pares que ficaria presidente. Esta comissão podia opor-se ás ordens do govêrno sempre que ellas visassem afastar os fundos do seu fim legal.

Este decr. não foi posto em pratica por não estarem reunidas as côrtes. Apareceu depois o decr. de 13 de Marco de 1834 que creou a *Comissão interina da Junta do crédito público*.

A lei de 15 de Julho de 1837 extinguiu essa comissão e creou a *Junta do crédito público* que era composta de 5 vogais: 1 eleito pela câmara dos deputados, 2 nomeados pelo govêrno e 2 eleitos pelos juristas que recebessem anualmente da mesma Junta 500,000 ou mais.

Tinha a seu cargo arrecadar as receitas destinadas

ao pagamento dos juros e amortisação de toda a dívida consolidada da nação. O presidente era escolhido pelo govêrno. Os exactores públicos não podiam dispor das garantias destinadas ao pagamento dos juros e amortisação da dívida pública, senão por ordem escrita emanada da junta.

Por decreto de 9 de Novembro de 1849 attribuiu se á Junta do crédito público a administração da dívida externa.

A Junta continua atravez de diversas reorganisações até sofrer um profundo golpe com o decr. de 15 de Dezembro de 1887 que creou a *Direcção geral da dívida pública*, e que lhe reduziu as attribuições. Assim a Junta ficava apenas com funcões consultivas e fiscaes, tais como assinar os termos das emissões e amortisações, chancelar os titulos nominativos, assinar os titulos ao portador, ser ouvida em todos os assuntos em que o govêrno solicitasse o seu parecer, etc.

Veiu finalmente a ser reconstituída sobre novas bases pelo decr. de 14 de Agosto de 1893 que com o reg. de 8 de Outubro de 1900 determinou que a Junta do crédito público seria constituída por 5 membros. Um eleito pela câmara dos deputados, 1 pelo senado, 1 nomeado pelo govêrno e 2 eleitos pelos juristas que no ano anterior ao da organisação do recenseamento, possuam titulos de assentamento, no valor nominal de 5.000,000. E so podem ser eleitos, neste caso aquêles juristas que possuam um mínimo em titulos, de 10 000,000. O govêrno nomêa entre esses 5 vogais um presidente, sendo o vice-presidente eleito pela Junta. Esta tera uma sessão ordinária por semana e as extraordinárias que forem precisas.

O serviços são desempenhados por uma secretaria

em que ha três repartições — a *central*, a da *contabilidade* e a de *assentamento*.

A cargo da repartição central está o serviço de expediente. A da contabilidade procede ao pagamento dos juros e amortisação da dívida pública. A repartição do assentamento tem a seu cargo o serviço relativo ao preparo, criação e assinatura de títulos, tanto da dívida consolidada, como amortisavel, o serviço de assentamento e averbamento dos títulos nominativos; é ella que estuda os pedidos apresentados para conversões, trocas e substituições da dívida pública, etc.

Ha também um *ouvidor* que desempenha na Junta as funções de ajudante do Procurador da República, é nomeado pelo govêrno e defende os interesses da fazenda nacional.

Tal é a organização da Junta do crédito público que pelo convênio de 1902 tem de manter-se enquanto não estiver integralmente paga a dívida externa. E como esta é amortisavel em 99 anos, é também por esse praso que tem de conservar-se tal qual se encontra, a *Junta do crédito público*.

83. Dotação da dívida pública portuguesa. — Quando fizemos o estudo do convênio de 1902 vimos que os rendimentos alfandegários estavam consignados ao pagamento dos encargos da dívida externa. E o excedente desses rendimentos estara consignado ao pagamento da dívida interna? Isto é, depois de pagos es encargos da dívida externa, aquilo que restar dos rendimentos alfandegários applicar-se-a ao pagamento dos encargos da dívida interna?

O regulamento de 8 de Outubro de 1900 dispõe no art. 11.º que « a Junta do crédito publico re-

ceberá diariamente na sua conta de depósito no banco de Portugal, dos tesoueiros das alfândegas de Lisboa e Porto nos termos do decr. de 9 de Dezembro de 1898, as somas necessárias para que até ao dia 10 de de cada mês esteja entregue adiantadamente a Junta a duodécima parte da verba descrita no orçamento de despesa do Estado para o serviço de juro e amortisação da dívida pública, para encargo das pensões vitalicias e para o serviço proprio da mesma Junta, em pessoal e material ». E § 1.º do mesmo art. dispõe que « Se as importâncias depositadas não preencherem a totalidade do duodécimo, o tesouro liquidara com a junta até ao dia 15 de cada mês qualquer diferença exista ».

Como se infere desta disposição a nossa dívida pública tem os seus encargos garantidos pelos rendimentos das alfândegas.

Porém o convênio de 1902 vêm estatuir que os tesoueiros das alfândegas deviam entregar todos os dias á *J. de C. P.* a quantia sufficiente para perfazer a tracentécima parte, em ouro do total necessário para os encargos anuais, juro e amortisação, da dívida externa e para as despesas do serviço da mesma dívida; que sendo as receitas aduaneiras de um dia, inferiores á quantia necessária, o *deficit* seria preenchido com as receitas do dia ou dias seguintes; e que se por qualquer circunstância imprevista, as entregas feitas na *J. do C. P.* durante qualquer semestre, não preenchessem a metade da quantia total em ouro, necessária para os encargos anuais da dívida, o govêrno cobriria o *deficit* no 1.º semestre até 15 de Dezembro e no 2.º até 15 de Junho pelas mais receitas e rendimentos do tesouro.

¿ Poderão, de algum modo significar estas disposi-

ções do convénio de 1902 que os rendimentos alfandegarios deixavam de garantir os encargos da dívida interna? De modo nenhum. O que o convénio fez foi dar preferência ao pagamento dos encargos da dívida externa, mas o excedente dos rendimentos alfandegarios está segundo o tal art. 11.º do regulamento *J. do C. P.* consignado ao pagamento dos encargos da dívida interna.

O convénio ainda estabelecia como já vimos, que a organização de *J. do C. P.* tinha de se manter até que estivesse totalmente paga a dívida externa. Ora essa organização era estabelecida pelo dect. de 14 de Agosto de 1893 e pelo de 8 de Outubro de 1900.

A lei orçamental de 9 de Setembro de 1908 que contém muitas disposições sobre contabilidade interpretou as disposições do convénio por uma nova forma, no art. 13.º que diz: «as verbas inscritas no orçamento para pagamento dos encargos da dívida pública sob a administração da *J. do C. P.*, liquidados do imposto de rendimento em relação aos juros, são entregues no banco de Portugal pelos tesoureiros das alfândegas de Lisboa e Porto, sendo obrigatória a entrega diária da tricentésima parte dos encargos da dívida externa». E o seu § 1.º diz que «o deficit que se verifique em qualquer dia em consequência de as receitas aduaneiras serem inferiores á quota obrigatória, será preenchido com as receitas do dia ou dias seguintes». O § 3.º dispõu que «o tesouro liquidara com a Junta nos dias 10 de Junho e 10 de Dezembro qualquer diferença para mais ou para menos relativa aos semestres que findam nesses meses.

De modo que os rendimentos alfandegarios estão consignados ao pagamento dos da dívida externa.

A *J. do C. P.* tem defendido a idéa de que também os tesoureiros das alfândegas são obrigados e entregar diariamente a tricentésima parte dos encargos anuaes da dívida interna. Porém isso não se encontra sancionado na lei.

De modo que hoje não pode haver dúvidas de que os rendimentos das alfândegas constituem dotação para os encargos da nossa dívida pública. Isto mesmo se encontrava expresso na proposta do sr. Vicente Ferreira a que já nos referimos. Ai se estatua que o excedente dos rendimentos alfandegarios depois de tirada a quantia necessária para o pagamento dos encargos da dívida externa, ficaria consignado ao pagamento dos encargos dos novos titulos da dívida interna.

É importante connecer que todos os rendimentos alfandegarios estão consignados ao pagamento dos encargos da dívida pública, por quanto isso virá a influir muito sobre qualquer transacção que por ventura se quizesse fazer sobre esses rendimentos.

84. Regimen jurídico dos titulos da nossa dívida pública. Titulos nominativos, ao portador e mixtos. — Para estudar o regimen jurídico dos titulos da nossa dívida pública precisamos de atender as diferentes fases da sua existência. Temos pois de atender: 1) á emissão; 2) á transmissão; 3) á troca, 4) e á substituição de titulos.

Declarava o art. 122.º do reg. de contabilidade de 31 de agosto de 1881 que «a emissão de titulos da dívida consolidada so pode efectuar-se em virtude da lei».

Actualmente po ên a lei de 9 de setembro de 1908, dispõu do art. 17.º que «se houver quebra de receitas ou se realisarem despêsas extraordinarias ou imprevi-

tas legalmente utorisadas, podem ser emitidos durante qualquer gerência, títulos da dívida fundada interna, na soma necessaria para caução e importâncias correspondentes a essas quebras ou despêsas». «Para a emissão dos títulos da dívida fundada interna serão observadas todas as formalidades que as leis vigentes determinam para a abertura de créditos extraordinários de que trata o art. 35.º da presente lei, e a *J. do C. P.* poderá emit-los depois da publicação no *Diário do Govêrno*, do respectivo decreto, no qual serão autorisadas as importâncias para a satisfação dos respectivos encargos» (§ 1.º do art. 17.º).

O decreto de 27 de Junho de 1913 logo no art. 1.º não permitia que se emitissem títulos ainda que expressamente autorisada por lei sem decreto fundamentado, em conselho de ministros assinado por todos êles e publicado no *Diário do Govêrno*. Portanto ás formalidades estabelecidas no § 1.º do art. 17.º da lei de 9 de Setembro de 1908 acresce esta.

Além da lei que autorisa a emissão de títulos é preciso que se crie o *bond* ou obrigação geral que é um título pelo qual o govêrno se responsabilisa pela totalidade da emissão, e deve ser assinado pelo ministro das Finanças, pelo director geral da contabilidade e com o visto do Conselho superior da administração financeira do Estado. Essa obrigação geral ou *bond* so existia para a dívida externa, mas o dechr. de 15 de Dezembro de 1887 exigiu-o também para a dívida interna. De modo que hoje subsiste para todas as formas de dívida pública.

Passado o *bond* procede-se á criação dos títulos que devem ser registados num livro chamado *livro mestre* antes de postos em circulação.

Os títulos ao portador não exigem mais formalidade alguma, mas os títulos de assentamento tem de ser registados no chamado *livro de assentamento* no próprio momento em que são entregues ao primeiro possuidor. E' por isso que nesses títulos aparece a expressão: *assentado ao sr. Fulano de tal*

2. Quanto a transmissão, temos de atender aos títulos nominativos e aos títulos ao portador, por quanto os primeiros exigem mais formalidades que os segundos.

As inscrições de assentamento exigem o registo de transmissão, torna se necessario o *perence* que é a declaração da transmissão da propriedade dum individuo para outro, feita no próprio título: *O perence* deve ter o nome do individuo a quem se passa o título, as condições da transmissão e a assinatura devidamente reconhecida da pessoa que transmite o título.

Os *perences* assinaturas e reconhecimentos devem ser escritos sem razura ou emendas, pois que, havendo as, devera averiguar-se antes do averbamento a causa da viciação, e, justificada esta, fazer-se a competente resalva no averbamento. Os *perences* a menores interditos e ausentes, heranças, massas falidas e quaisquer outras entidades sujeitas a tutela, curatela ou administração especial, devem indicar a pessoa ou pessoas que ficam tendo direito á cobrança dos juros.

Feito o *perence*, para que este se torne definitivo é preciso requerer a *J. do C. P.*, o averbamento, devendo os requerimentos ser em papel selado e feitos em nome de qualquer dos interessados, datados e assinados pelo proprio requerente, ou por outrem a seu rogo ou mandado. Pode o averbamento ser *simples* on *por despacho da J. do C. P.* Êste tem logar, quando

os *pertences* são assinados por procuração, quando contem separação de usufruto e propriedade, quando se referem a testamentos ou contractos, quando deixam incerto o domínio do título e e quando contem quaisquer cláusulas ou declarações de cujo averbamento possa resultar responsabilidade a repartição ou dúvidas futuras sobre a livre disposição dos títulos. Contêm os averbamentos por despacho, o nome do possuidor, o número da verba e se o título foi ou não alodial. É a seguinte formula: *averbado por despacho de... a F .. (alodial) verba n.º...*

O averbamento fez-se no *livro das verbas*, fazendo-se depois um estrato no *livro de assentamento* para se ficar sabendo a quem pertencem os títulos

Feito isto ajunta-se ao *pertence* esta expressão: *averbado*. Segue-se depois a assinatura do chefe de repartição e a data. Se o averbamento foi por despacho então é preciso transcrevê-lo antes da assinatura.

Os certificados da dívida inscrita transmitem-se por endosso devendo aquêlê que os adquire apresentá-los na *J. do C. P.* para serem trocados por outros em seu nome

As inscrições de *coupon* transmitem-se por simples entrega.

3. A troca de títulos pode ter em vista *alterar o modo de transmissão*, como quando os possuidores de títulos nominativos, querem títulos ao portador ou mixtos ou *vice-versa*. Neste caso quando seja preciso emitir mais títulos para satisfazer as trocas não é preciso *bond* ou obrigação geral por não ser necessario autorisação por lei especial, para se fazer a emissão.

Pode ter por fim *alterar o capital*, como quando se trocam títulos por outros de menor valor ou *vice-versa*.

Também se pode dar o caso de um possuidor de certificados querer depositar mais títulos ou levantar alguns, sendo então necessario passar novos certificados com o valor respectivamente aumentado ou diminuído.

Pode ter-se em vista *alterar a forma da propriedade* dos títulos. Assim títulos possuídos em comum serem tocados por outros com o valor correspondente a parte de cada um dos participantes

Pode finalmente ter-se em vista *trocar títulos por certificados da dívida inscrita*. Neste caso apresentam-se os títulos na *J. de C. P.* e recebem-se certificados que são títulos nominativos, mas que divergem das inscrições de assentamento quanto á transmissão, por quanto estas precisam ser averbadas e aquêlê não. Os certificados, como já vimos, endossam-se e o novo possuidor apresenta-se na *J. do C. P.* que lhe dá outro com o seu nome e inutilisa o antigo. De modo que o endosso só transitoriamente se encontra nos certificados.

4. Finalmente a substituição faz-se para o caso a) *de se perderem títulos*; b) *de se deteriorarem*.

a) Se os títulos perdidos são nominativos basta justificação administrativa, passando-se novos títulos depois de decorridos dois semestres sem reclamação e ficando enalienaveis durante 10 anos apoz a data em que foram passados; ou justificação judicial, podendo alienar-se desde logo.

Tratando-se de títulos ao portador, é necessaria justificação judicial e os juristas devem depositar caução igual ao valor dos títulos e aos juros que receberem antes de decorrido o prazo para a sua prescrição, podendo ser levantada só 20 anos depois.

b) No caso de deterioração não ha dificuldades para a substituição nos títulos nominativos. Sendo títulos

ao portador de tal modo deteriorados que não podem ser negociáveis na bolsa, também não ha formalidades especiais. Se porém lhe faltarem *coupons* exige-se caução.

Para se obter a substituição faz-se uma proposta em duplicado e n que se designa o nome, o número, a espécie e o valor nominal dos títulos que se apresentam e dos que se desejam obter.

Os títulos mixtos estão sujeitos quanto ao juro as disposições relativas aos títulos ao portador e quanto ao capital, as que regulam os títulos nominativos.

Estas disposições encontram-se nas instrucções de 14 de maio de 1894 e no reg. da Junta de Crédito público de 8 de outubro de 1900.

85. As inscrições poderão ser penhoradas? Relacionada com o regimen jurídico da divida pública portugueza anda a questão muito debatida na nossa jurisprudência, *se as inscrições poderão ser penhoradas.*

O alvara de 13 de marco de 1797 que ampliou o primeiro empréstimo das apolices declarava que estas ficariam isentas de penhora, embargos e sequestro. Ora sendo as apolices, a que se refere este alvara, convertidas por decr. de 23 de abril de 1835 em inscrições de 4 %, appareceu a idéa de que as inscrições que resultavam das apolices ficavam com as mesmas garantias que estas e portanto eram isentas de penhora. Tanto mais que o Decr. que autorizou a conversão fala sempre de apolices e so no fim diz que os novos títulos se ficarão chamando inscrições, nao se referindo ás garantias de que gosavam. E pode dizer-se que a conversão de 1835 unicamente teve em vista reduzir os ju-

ros das apolices e mudar a designação dos títulos. E até pa a tributar os rendimentos das inscrições resultantes da conversão de 1835 foi preciso uma lei especial de 6 de novembro de 1841 que fixou esse imposto em 10 %.

Segue-se a esta conversão a dos padões mais de 9 de Janeiro de 1837 que foram transformados também em inscrições de 4 %. Neste decr. estabelece-se que os padões que estiverem penhorados ou vinculados ao pagamento duma divida, não poderão ser convertidos, ficando neste caso penhoráveis, em contravencção do disposto no alvár. de 13 de Março de 1797. Ora se o o decr. dispunha assim, é porque os padões convertidos continuavam a ficar com as garantias do alvara de 1797 não importando a conversão o desaparecimento das garantias dos antigos títulos.

Vem finalmente a grande conversão de 18 de Dezembro de 1852 que transformou toda a nossa divida pública em inscrições de 3 % que não fala em garantia para os novos títulos, o que parece dar a entender que as dos antigos títulos continuavam.

E tanto esta idéa foi a que dominou que foi necessária uma lei especial — a de 26 de julho 1855 — para penhorar os juros das inscrições de legados pios. Esta lei nem sequer permitia a penhora do capital, mas só dos juros.

Ora se as inscrições de 3 % resultantes da conversão de 1852 não ficassem com as garantias das antigas apolices, não so não se comprehendia esta lei, como a isenção de penhora para o capital das inscrições.

De modo que parece que as inscrições gosam ainda da isenção de penhora.

E' ésta também a doutrina defendida pela Junta do

Crédito público que se tem recusado sistematicamente a dar cumprimento aos precatórios que lhe tem sido derigidos nesse sentido. E' também a orientação defendida pelos representantes do ministério público.

Ha apenas divergências na nossa jurisprudência, havendo até acórdãos contraditórios sobre este assunto.

Uns dizem que sendo a conversão uma novação e estabelecendo-se no cod. civ. art. 807.º que «extinta a dívida antiga pela novação, ficava igualmente extintos os direitos e obrigações acessórios, não havendo reserva expressa», desde que o dec. que autorizou a conversão de 1835 não reservou expressamente as garantias da antiga dívida, estas ficaram extintas. E por outro lado o cod. do proc. civ. que no art. 816.º enumera as coisas que só podem ser penhoradas por nomeação expressa do executado não fala em nenhum dos seus n.ºs nas inscrições.

Este último argumento não tem valor, por quanto o n.º 5.º do mesmo art. refere-se a «quaisquer outros bens izentos de penhora por leis especiais». Ora exactamente nesses bens podem estar abrangidas as inscrições.

O primeiro argumento, porém tem valor. E não ha dúvida que perante os princípios do direito civil, a isenção de penhora não existe para as inscrições.

Mas a nossa legislação financeira tem sido interpretada no sentido de conservar ás inscrições as garantias das antigas apolices.

Também nenhuma das conversões a que nos referimos declarou extintas as garantias do alvara de 13 de março de 1797; antes deixa intender que elas subsistem. Por isso a história das nossas conversões concorre para que também possamos ser levados a defender a isenção de penhora para as nossas inscrições.

86. Pagamento dos juros — Neste n.º trataremos das formalidades necessarias para o pagamento dos juros, do praso em que devem ser pagos e do praso da prescrição.

Relativamente ás formalidades para o pagamento dos juros, estes so pode ser recebidos por meio de *relações* (modêlos que tem em cuna a ordem do pagamento, a seguir diferentes colunas para se inscrever o capital e a numeração dos diferentes títulos e em baixo um recibo para a totalidade dos juros).

Para receber os juros *das inscrições de a sentamento* tem de se preencher a *relação*, compreendendo o nome da pessoa que recebe os juros, a designação dos títulos por ordem numérica dos capitais, resumo por algarismos do n.º e capital dos títulos e recibo por extenso da importância total dos juros, com designação do semestre a que diz respeito e do imposto do rendimento a descontar.

O recibo é preenchido e assinado por quem recebe os juros, devendo ser selado e ter a assinatura reconhecida. Não são permitidas razuras, emendas ou entrelinhas sem que sejam competentemente ressalvadas.

Feito isto o possuidor dos títulos ou quem pretende receber os juros apresentar se-hão na repartição da *J do C. P.* em Lisboa e fora de Lisboa na repartição de finanças. O empregado encarregado da conferência verificando a exactidão das cifras, preenche a ordem de pagamento com tinta vermelha, collocando a esquerda da quantia líquida a receber pelo jurista, dois traços, para se não poder auinentar qualquer algarismo.

Em seguida coloca na ordem o carimbo de *pagó*. Antigamente não existia logar para o carimbo em cada

semestre, apondo se os carimbos uns aos outros. Hoje existe já um quadradosinho para cada carimbo.

Feito isto o portador da relação dirige-se ao banco de Portugal ou suas agências e recebe os juros.

Para as inscrições de *coupon* seguem-se as mesmas formalidades, não precisando todavia de ser reconhecida a assinatura de quem recebe os juros. E' claro as relações indicam os *coupons*, as suas importâncias, o capital total e as rendas a que dizem respeito. A relação é apresentada nos mesmos logares em que o devem ser as relações das inscrições de assentamento, mas antes de preenchida a ordem de pagamento nas relações respectivas o empregado recebe os *coupons* e inutilisa-os por meio duma perfuração e arrecada-os, entregando ao portador a relação, para se efectuar o seu pagamento. Depois dirige-se o portador com elas ao banco ou suas agências.

Diariamente e tanto em Lisboa como nas repartições de Finanças desritais, são remetidas á repartição de contabilidade da *J do C. P.* os *coupons* pagos e inutilizados, para serem remutilizados com uma perfuração diferente, depois de conferidos com as relações pagas e remetidas pelo banco de Portugal (art. 50.º § 9.º do reg. da *J do C P*).

Depois de findo cada ano economico, se procedera a queima dos *coupons* pagos até ao último mo em que os juros dos títulos da divida pública forem prescritos (art. 50.º § 15.º).

Para receber os juros dos títulos mixtos seguem-se as formalidades necessarias para as inscrições de assentamento.

Tratando-se de certificados é preciso observar as formalidades que já apontamos com a differença que

também é preciso indicar na relação, o número de títulos que se encontram depositados e que os certificados representam.

Quanto ao praso em que se recebem os juros declara o art. 44.º do reg. de 8-10-900 que «os juros dos títulos da divida interna serão pagos: os da divida consolidada durante o praso de 15 dias antes do seu vencimento e os da divida amortisavel, no seu respectivo vencimento». São pagos aos semestres. Podem porém os juros dos títulos ser pagos antes do vencimento mediante desconto cuja taxa e anunciada semestralmente pela junta.

Quanto a prescrição dos juros dos títulos vem ella regulada no art. 51.º e suas §§ do referido regulamento.

«Prescrevem a favor da fazenda nacional os juros dos títulos da divida pública tanto consolidada, como amortisavel, que não forem pagos por falta de reclamação ou justificação sufficiente, dentro de 5 anos, a partir da data de encerramento do respectivo exercicio» (art. 51.º).

«O praso de 5 a 10s conta-se para todos os juros dos semestres que se completam dentro de qualque anno economico, desde 31 de Dezembro seguinte, data do encerramento do exercicio respectivo» (§ 1.º do art. 51.º) (1).

«São applicáveis a esta prescrição, as disposições da lei civil que regulam a suspensão e interrupção da prescrição» (§ 2.º).

(1) Para comprehender isto e preciso que se saiba que antes da lei de 20-3-907 havia periodos de exercicio e periodos de gerencia acabando este em 30 de Junho e prolongando-se aquêlle por mais 6 meses até 31 de Dezembro. Tinha pois 18 meses.

Esta prescrição não é applicavel aos juros dos titulos em deposito no tesouro e na Caixa geral dos depósitos.

Sobre estes n^{os} é conveniente compulsar o reg da *J. do C. P.* de 8 de Outubro de 1900.

87. Cotação dos nossos fundos. Valor corrente e normal destes titulos. — Os titulos são negociados na bolsa. O preço dessa negociação constituir a *cotação dos titulos*.

Quando os titulos de crédito são destinados ao emprego produtivo de capital constituem-se os chamados *fundos*. Estes podem ser *públicos* e *particulares*.

São fundos públicos, os emitidos pelo Estado, consórcios políticos e emprézas particulares, mas garantidos neste caso pelo Estado ou consórcios políticos.

São fundos particulares ou privados os que são emitidos por emprézas particulares sem garantia pelo Estado ou consórcios políticos.

Os titulos que vimos estudando são públicos, pois são apenas aquêles cuja emissão é feita pelo Estado. O seu valor pode ser *nominal* e *real*.

O valor nominal é aquêlle que aparece no próprio titulo e que o Estado se obriga a pagar. O valor real é aquêlle que os titulos tem na bolsa.

Assim titulos de 100.000 vendem-se na bolsa por 46.000. O primeiro destes valores é o *nominal*, o segundo chama-se *real*.

O valor real ainda se subdivide em *valor normal* e *valor corrente*. Valor normal é o que resulta da capitalização do rendimento do titulo á taxa do juro cor-

rente no mercado dos capitais de um país. Este valor determina-se por uma simples proporção:

$$2510 : x :: 5000 : 100000$$

$$\text{Donde } x = \frac{100 \times 2510}{5} = 42000$$

Pela lei de 30-6-93, 2510 é o rendimento dos nossos titulos e supõe-se a taxa do juro do nosso mercado de 5%, o que se aproxima da verdade. De modo que o valor normal dum titulo cujo valor nominal seja 100.000 sera 42.000. E isto é o que, pouco mais ou menos succede entre nos.

Mas o valor normal é simplesmente um ponto de equilibrio para onde tendem os preços dos titulos no mercado financeiro — a *Bolsa*. Ora este valor dos titulos, tendendo sempre para um ponto de equilibrio — valor normal — é que constitue o *valor corrente*.

De modo que o valor corrente varia com a lei da oferta e da procura. A procura é neste caso constituída pelos capitais que pretendem collocação nos fundos públicos, a oferta é constituída pelos novos titulos que aparecem, ou de que os seus possuidores desejam desfazer-se.

Todas as causas que aumentem a procura veem influir sobre o valor corrente e desde que não aumente também a oferta, esse valor aumenta. Assim o aumento do rendimento nacional o desenvolvimento da industria, dando logar á abundancia dos capitais, uma paz duradoira, uma situação financeira desafogada, etc, fazem elevar a cotação dos titulos, e portanto o seu valor corrente.

Pelo contrário, todas as causas que redundem numa

diminuição de procura, desde que não haja uma diminuição correlativa na oferta, se traduzem numa depressão do valor corrente. Estão neste caso, a ameaça duma guerra, a depressão industrial, a descoberta duma ma admi istração, a ma situação financeira, cuja consequências veem traduzir-se na baixa da cotacão.

As cotacões dos títulos podem exprimir-se de dois modos. Quando se trata do consolidado exprimem-se por valores proporcionais a 100. Se se trata do amortisavel exprime-se a cotacão em esc. e cent.

Assim se compulsarmos o apêndice do *Diário do Govêrno* de 14 de Fevereiro deste ano, lá encontramos: títulos da dívida interna fundada de juro de 3% e de valor nominal 1 conto de reis a 39,40. Isto é, cada 100000 valem 39400. Ou, o que é o mesmo, títulos de 1000000 valem na Bolsa 394000.

As obrigacões amortisáveis externas da 1.ª série apparecer-nos lá cotadas a 66730; as da 2.ª a 65780. E as sopeiras apparecem-nos nessa mesma data a 20795.

As operacões que se podem realisar sobre os fundos públicos são *a contado, a praso e a prime*

A operacão diz-se *a contado* quando se liquida logo, isto é, quando se paga logo o preço dos títulos.

Diz-se *a praso* quando a liquidação da operacão fica para dia futuro, ou seja, quando os títulos se pagam algum tempo depois da entrega. Os prazos para a liquidação são nos dias 1 e 15 de cada mês.

A operacão diz-se *a prime* (a prémio), quando uma das partes fica com o direito de na liquidação do contrato, o rescindir, pagando a outra uma indenisação que se estipula quando se realisa a operacão.

Assim, suponhamos que eu prevendo a alta das accões da companhia do assucar de Moçambique que

estavam a 105000, comprava 100 dessas accões. realisando uma operacão a *prime*. E comprometia-me a pagá las a 105000 no momento da liquidação, ou a entregar por cada uma 20 cent

As minhas previsões porém não se realisaram, baixando a cotacão das referidas accões a 100000. Para evitar isso eu pago a indenisação e perderei 20000.

Serve pois para etenuar um pouco as consequências duma alteracão brusca nas cotacões dos títulos

Os fundos públicos negociam-se nas *bolsas* que são os *logares onde se concentra a oferta e a procura de certos valores e mercadorias*.

As bolsas podem ser *financeiras e mercantis*. Estas são os logares onde se concentra a oferta e a procura de certas mercadorias, e diferem dos mercados em não estar presente a mercadoria de que se trata, mas simplesmente uma amostra

As *bolsas financeiras* realisam operacões sobre compra e venda de moedas, metais preciosos e fundos públicos.

As bolsas são entre nos reguladas pelos decretos de 10 de outubro de 1901 e 24 de dezembro de 1901 e pelos artt 82.º e segg, 351.º e segg do cod com.

Os fundos públicos nacionais são cotados na bolsa e os estrangeiros, para o serem precisam autorisação do govêrno. A lei de 30 de junho de 1913 permite ao govêrno admitir estes últimos títulos na bolsa, sem o respétivo imposto.

Tratando-se de fundos particulares, só podem ser negociados na bolsa, com autorisação da câmara dos correctores que só a concederá se verificar que se acham legalmente emitidos e suficientemente garantidos.

88. Reformas a introduzir no serviço da dívida pública portuguesa. — São varias essas reformas.

Em primeiro logar e quanto a naturêsa dos títulos, as nossas inscrições deviam ser substituidas por certificados, que todavia não deveriam ter a mesma significação que tem actualmente. Êles são entre nos a generalisação dum expediente adotado uma vês na Itália por Cavour para evitar reclamações diplomaticas

Um inglês possuia títulos do empréstimo Hambro que tendo soffido avarias numa viagem ficavam tão deteriorados que não eram commerciaveis. Esses titulos não podiam ser substituidos porque a lei não o permitia e então Cavour fez depositar os títulos, passando por êles um certificado de deposito

Ora não é em certificados nestas condições que os nossos títulos devem ser transformados. Os novos títulos devem ter a naturêsa de certificados das rendas inscritas nos livros da dívida pública, em favor dos prestamistas. Cada prestamista apenas deveria possuir um titulo por todo o capital que depositasse e assim se evitaria que êles apresentassem quando vem receber os juros molhos de inscrições levando os empregados num tempo infinito a fazer a conferência

É claro que casos haveria em que cada possuidor tivesse mais dum certificado da dívida inscrita, como quando as rendas inscritas tivessem varias clausulas, mas no geral, cada prestamista teria apenas um titulo conprovativo de todas as suas rendas.

Em segundo logar a escrituração da conta de cada prestamista devia fazer-se de modo a individualisar-se cada um dêles o mais possivel. Hoje apenas se indica o nome em cada titulo, o que da logar a grande nuclio

de confusões, por haver prestamistas com o mesmo nome. Assim se dois do mesmo nome, um vende titulos e outro compra, como saber qual aumentou e diminuiu o seu capital? Como evitar estas confusões?

Individualisando cada prestamista, fazendo figurar no *grande livro* da dívida pública, o nome do prestamista, a filiação, naturalidade, estado, idade, etc

Costa Gomes ja em 83 se referiu as confusões resultantes da deficiência da escrituração da nossa dívida pública e como ela aumentou extraordinariamente as confusões são muito maiores.

A escrituração deve antes fazer-se pela ordem numerica do que pela alfabetica, por quanto a conferência se torna muito mais facil taoto mais que pode haver prestamistas com o mesmo nome e então as dificuldades seriam muito maiores.

Em terceiro logar quanto a transmissão, devia seguir-se o sistema que hoje se adota para os certificados da dívida inscrita. Isto é, os titulos deviam transmitir-se por endosso ou *perence* e não por averbamento. O novo possuidor apresentava o titulo e a Junta passava-lhe outro em seu nome, inutilizando aquêle

Este sistema é muito preferivel ao que se adota hoje, por quanto evitaria que andassem em circulação titulos manchados, todos deteriorados, não estando sequer em condições higienicas de se lidar com êles

Adotavam-se pois quanto a transmissão dos titulos todos os principios que se acham na nossa legislação para a transmissão dos certificados da dívida inscrita.

O *perence* ou endosso devia indicar o nome do novo possuidor, filiação, idade, naturalidade e estado.

Em quarto logar e quanto ao pagamento dos juros, seria bom que esta operação se extendesse também ao

Brazil e ás colonias. Deste modo facilitava-se imenso o recebimento dos juros e no Brazil onde existe uma numerosa colonia portugueza, atraíam-se capitais.

O pagamento deveria ser feito, como hoje, depois de efectuada a conferência, mas cada título teria uma folha dividida em quadrados, um para cada semestre, onde o empregado lançaria o carimbo de *pago*, indicando também o dia em que se fazia o pagamento. E deste modo o serviço seria feito com muito mais rigor.

Devia também manter-se o direito que os prestamistas teem de ir receber os juros a qualquer repartição para isso indicada (1).

Finalmente quanto á democratisação d'ívida pública, devia estender-se o serviço de aquisição e alienação de títulos aos pequenos centros, podendo para isso aproveitar-se as Caixas Economicas Postais criadas pelo decr. de 26 de maio de 1911, ou então encarregavam-se desse serviço as repartições de finanças.

Estas recebiam os capitais para aquisição de títulos, os títulos para aquisição dos capitais e os varios documentos, enviando tudo á junta do crédito público que depois de realisar as operações necessárias, devolvia a respectiva repartição, os títulos reclamados, na devida ordem e os capitais dos títulos que tivessem sido transacionados, para serem entregues aos capitalistas.

PARTE III

Imposto

(1) Sistema diferente é seguido na França e Italia, devendo o jureta declarar o local onde deseja receber os juros

CAPITULO I

Naturêsa do imposto

89. Receitas. Receitas ordinárias e extraordinárias. — Depois de estudado o crédito público, estudamos as receitas. E como de todas ellas a mais importante é o imposto, por êle começamos o estudo das receitas.

O Estado para satisfazer as necessidades colectivas precisa de bens materiais.

Ora *os proventos de que o Estado dispõ para a satisfação das necessidades colectivas* é que constituem as receitas.

As receitas impõem as despêsas pois se estas não existem, o Estado não precisava daquellas.

As receitas dividem-se em duas grandes categorias — *ordinárias e extraordinárias*. E são dois os critérios — que se adotam para fazer esta distincção — o *financeiro* e o *económico*.

Segundo o primeiro critério são receitas ordinárias *as que tem carácter permanente*, ou seja, *as que se repetem em todos os períodos financeiros*; receitas extraordinárias *as que tem um carácter transitório*, isto

é, as que não se repetem em todos os períodos financeiros. Assim o imposto de rendimento é uma receita ordinária e o produto da venda de alguma coisa que faz parte do domínio fiscal é uma receita extraordinária.

Porque as receitas ordinárias têm um carácter permanente, devem derivar duma fonte, duma riqueza com carácter permanente. Essa fonte é constituída pelos réditos ou rendimentos.

O rédito ou rendimento era considerado antigamente como sendo *a riqueza disponível do empresário nas diversas formas da produção*. Isto é, era aquilo que ficava ao empresário depois de satisfeitas todas as despesas — era pois o lucro.

Esta noção era só applicavel aos empresários; era uma noção capitalista e ainda assim muito restrita, por quanto não abrange nem a renda do proprietário, nem o juro do capitalista, nem o salário dos operários.

Daí a necessidade de um novo conceito de rédito que foi apresentado pelos escritores alemães. Estes consideram-no como sendo constituído pela *riqueza produzida anualmente e que pode ser destinada á satisfação das necessidades durante esse período sem prejuizo da riqueza original*, isto é, do capital.

E foi daqui que resultou o conceito económico de receitas ordinárias e extraordinárias. As primeiras eram *aquelas que tinham por fonte os réditos*; as segundas *tinham por fonte o capital*. Deste modo a contribuição predial era uma receita ordinária, porque tinha por fonte os réditos dos prédios rústicos e urbanos. Mas o imposto sobre as sucessões, recaindo sobre o capital successório era uma receita extraordinária.

Este critério não corresponde inteiramente á realidade. Assim não ha nação nenhuma que não consi-

dere o imposto successório como sendo uma receita ordinária, pois se repete em todos os períodos financeiros. Ora pelo critério económico êle é considerado uma receita extraordinária.

Por outro lado pode, e muito bem, haver impostos extraordinários sobre os créditos. Assim casos de força maior, circunstâncias extraordinárias, podem levar o Estado a lançar impostos nessas condições.

Parece nos pois preferível o critério financeiro, porquanto se harmonisa com aquêle que seguimos para a divisão das despesas em ordinárias e extraordinárias e nos permite determinar as receitas com que devemos ocorrer ás diversas despesas. E' assim que é já hoje uma regra assente de que despesas ordinárias nunca deverão ser satisfeitas com receitas extraordinárias. Estado que não siga esta regra tera um futuro financeiro pouco desafogado (pag. 45).

90. Recettas de economia pública e de economia privada. Impostos e taxas. Predomínio actual das recettas de economia pública. — Dizem-se recettas de economia pública, *aquellas que o Estado aufere dos bens que os cidadãos possuem ou das indústrias que êles exploram*; e recettas de economia privada *as que o Estado aufere dos bens que êle próprio possui ou das suas explorações industriais*.

Tal distincção não se encontra feita na nossa legislação financeira. Ha todavia uma distincção em *contribuições e rendimentos* que de algum modo corresponde, aquellas, ás recettas de economia pública e estas ás de economia privada.

Sob a designação *rendimentos*, dum modo geral,

compreendem-se no nosso direito financeiro as receitas ordinárias, mas num sentido especial, compreendem-se as receitas que o Estado aufere dos seus domínios particulares e das suas explorações como caminhos de ferro, etc

A distinção entre receitas de economia pública e de economia privada é de origem alemã e tem dado lugar a muitas discussões, por quanto os escritores alemães a fazem segundo outro critério que não é muito aceitável.

Assim consideram receitas de economia pública *aquelas que o Estado aufere, comportando-se como soberano*, e receitas de economia privada *aquelas em que o Estado se comporta como um particular*.

Ora nas receitas de economia privada nem sempre o Estado se comporta como os particulares, por quanto estes na sua vida industrial apenas tem em mira o lucro, de passo que o Estado, atende em primeiro lugar ao interesse geral; o Estado afasta-se deste modo de critério que guia os particulares que é o de ganhar muito.

E na verdade nos caminhos de ferro que o Estado explora, as tarifas são calculadas de modo que se atende em primeiro lugar ao interesse geral.

Procura-se realisar o progresso por meio do alargamento da rede, pela renovação do material, etc.; e o mesmo se dá nos serviços do correio do telégrafo e em todas as explorações por conta do Estado

Acresce que sendo as receitas de economia privada, destinadas pelo Estado á rialisação dos serviços públicos, tendo em vista permitir àquêl realisar a sua missão; num apalavra, sendo destinadas á satisfação das necessidades colectivas, gosam de prerogativas e privilégios especiais, de que não gosam de modo algum os

particulares. Assim ha privilégios em favor da fazenda nacional.

Não colhe pois o critério de distinção apresentado pelos escritores alemães.

E por isso os escritores americanos procuraram substituir este critério por outro. Assim consideram receitas de economia pública *as que o Estado aufere, usando da sua força coercitiva* e receitas de economia privada, *as que êle aufere independentemente dessa força*

Effectivamente o Estado cobra os impostos, quando não sejam pagos voluntariamente, usando da sua força coercitiva. E o imposto é fixado unilateralmente pelo Estado. Portanto este critério é mais aceitável que o alemão.

Mas — diz-se — a força coercitiva do Estado pode deixar de produzir efeitos, por quanto do imposto do consumo, por exemplo, o individuo pode eximir-se ao seu pagamento, não consumindo os géneros sobre que êle recai.

Isto porê n não é modo de argumentar, por quanto dessa maneira nenhum imposto existiria. O proprietário tem o direito de deixar de o ser; e por isso podia também eximir-se ao pagamento do imposto. E o individuo poderia até deixar de os pagar todos, suicidando-se.

O que os escritores americanos querem dizer é que todos os individuos que se encontram em certas condições estão sujeitos ao imposto obrigatório, fixado pelo Estado.

Apesar de tudo isto a melhor defenição de receitas de economia pública e de economia privada, parece-nos ser a que apresentámos no principio deste sumário.

As receitas de economia pública dividem-se em *impostos e taxas*.

Impostos são *as receitas que o Estado aufere dos particulares para a satisfação das despesas públicas dum modo geral*. A décima de juros, a contribuição predial, são pois impostos.

Taxas são *as receitas que o Estado aufere dos particulares como compensação dos serviços que lhes presta isoladamente*. São assim as propinas de matrículas, as importâncias que o Estado recebe pela passagem do passaporte, por quanto representam quantias que os particulares pagam como compensação dos serviços de instrução e da passagem do passaporte.

Os escritores americanos e nomeadamente Adams ainda notam, para precisar melhor a distinção, que as taxas se relacionam com serviços incidentais que se coordenam com os serviços fundamentais do Estado. Assim a importância que o indivíduo paga pela passagem dum diploma é uma taxa que se paga pela prestação dum serviço incidental que se relaciona com um serviço fundamental do Estado — *a instrução*. O mesmo se dá com a taxa que se paga pela passagem do passaporte.

As taxas aparecem na evolução financeira como uma transição dos antigos sistemas dominiais para o sistema tributário moderno. Representam uma transição das receitas de economia privada para as de economia pública.

Intendeu-se que os serviços deviam ser pagos por quem recebia directamente o seu benefício e daí as taxas. E só mais tarde é que veio a desenvolver-se e a generalisar-se a idêia do imposto.

Actualmente as receitas que predominam são as de

economia pública. Só um país faz excepção: é a Alemanha cujo domínio fiscal é grande. Na verdade a Prússia explora por conta do Estado as indústrias mais diversas, como fábricas de cerveja, fábricas metalúrgicas, caminhos de ferro, minas, terras, etc., advindo-lhe daí 40 % das suas receitas.

E como explicar o predomínio das receitas de economia pública sobre as receitas de economia privada? Duas explicações apareceram — *a política e económica*.

O predomínio das receitas de economia pública tem uma *explicação política* que se cifra nisto: evitar que o poder executivo se viesse a emancipar da acção do parlamento. E na verdade as receitas de economia pública precisam ser autorisadas pelo parlamento para poderem ser cobradas pelo governo. Ora este de modo nenhum poderá viver, desde que as receitas não sejam autorisadas, e por isso tem de seguir a orientação do parlamento, ou então capitular.

As receitas de economia privada não são autorisadas pelo parlamento e se elas predominassem sobre as de economia pública, o resultado seria — dizem os defensores da explicação política — a emancipação do governo, do parlamento.

Esta explicação não nos parece completamente exata. Na verdade — e é a história que no-lo mostra — quando appareceu a fiscalização financeira da representação nacional sobre as finanças do Estado, já existia o predomínio das receitas de economia pública sobre as de economia privada. E mais: foi até em virtude desse predomínio que o direito de fiscalização financeiro por parte da representação nacional, appareceu. E tanto assim é que para basear esse direito se argumentava assim: sendo certo que quem paga os impostos é a

nação justo é que os seus representantes saibam os destinos que se vão dar ás de economia pública e que que elles consintam nesse destino.

O direito que o parlamento tem de fiscalisar as finanças do Estado vem-lhe da revolução franceza.

A *explicação económica* basêa-se nas idéas individualistas de Adam Smith. O Estado — dizem os escritores que expicam o predomínio das receitas de economia pública deste modo — é um mau produtor que se encontra num grau de grande inferioridade relativamente aos particulares. O melhor caminho a seguir, será pois entregar a produção aos particulares que ficarão encarregados de subministrar ao Estado as receitas de que êle precisa para occorrer ás despêsas provenientes dos serviços públicos.

Tambên, esta explicação nos parece inexacta. Nós não estamos já no tempo de Adam Smith.

E se é verdade que a exploração pelo Estado é inferior á exploração pelo indivíduo, não o é menos que hoje a produção se encontra a cargo de grandes companhias, de sociedades anónimas; o indivíduo isolado, hoje pouco produz. Ora nós não devemos estabelecer de modo algum um paralelo entre a exploração pelo indivíduo e a exploração do Estado, mas sim entre a deste e a das grandes companhias.

E estabelecendo esse paralelo, nós vemos que as duas formas de exploração teem os mesmos defeitos.

Na verdade as explorações dos caminhos de ferro do Estado desde que se lhes dê autonomia, teem dado optimos resultados em Portugal, na Alemanha, na Inglaterra, na Suissa e se ainda os não deram na França é porque os caminhos de ferro que o Estado lá explora vieram das companhias no fim do prazo da concessão.

Essas companhias, á medida que o termo se aproximava, iam abandonando o material, estando tudo num estado de desleixo tal, no momento em que o Estado tomou conta das linhas, que ainda hoje a França luta com dificuldades. Não admira pois que a exploração dos caminhos de ferro pelo Estado não tenha ainda dado resultados, não devendo tão pouco convencer-nos de que não venha a dá-los num futuro muito próximo.

Pode succeder, que o Estado rialise menos lucros, mas isso é porque o material é melhor, o pessoal mais habilitado e as linhas do Estado são em regiões menos favorecidas. Havendo igualdades de condições, a exploração do Estado não é inferior.

Nada pois nos autorisa a dizer que o Estado é um mau produtor.

Pondo de parte estas explicações parece-nos que a razão do predomínio das receitas de economia pública sobre as de economia privada, deriva da ordem económica actual que assenta sobre duas bases — *o desenvolvimento da propriedade privada e liberdade económica*.

Ora a propriedade privada não poderia desenvolver-se sem a dissolução da propriedade colectiva, e desde que se admita o princípio da livre concorrência, o Estado não deve explorar indústrias para não lutar com os particulares em desigualdade de condições, pois viria fazer concorrência aos particulares, com os capitais que estes lhes forneciam sob a forma de impostos e com diversas garantias especiais que não são comuns aos particulares.

91. Receitas de Portugal. O nosso deficit. — Antes de 1852-1853 não podem determinar-se

com precisão as nossas receitas. É isto devido a não serem publicadas as contas ou a não aparecerem nos nossos arquivos.

Ferreira Lobo numa obra — *As confissões dos ministros da Fazenda em Portugal*. — calcula as receitas provenientes dos impostos (décimas e direitos alfandegários) desde 1836 até 1852 deste modo:

1836-37 ...	4.495 contos	1848 49 ...	7.304 contos
1840-41 ...	4.965 »	1851 52 ..	6 881 »

Mas como estas receitas abrangem unicamente duas — décimas e direitos alfandegários — é preciso juntar mais 2 ou 3 mil contos de outras receitas para se obter um resultado mais exacto.

Nos anos seguintes são estas as receitas:

Anos	Contos de reis	Anos	Contos de reis
1853-54	40.465	1905-906	60.523
1861-62	43.430	1906-907	59.943
1871-72	47.812	1907-908	71.039
1881-82	28.567	1908-909	70.169
1890-91	39.864	1909-910	74.128
1900-901	53.402	1910-911	70.019
1901-902	53.089	1911-912	70.145
1902-903	57.852	1912-913	79.129
1903-904	61.600	1913-914	79.084 (calc)
1904-905	60.079		

A receita para 1914 é calculada. De modo que as receitas oscilam em 1914 em 80.000 contos, mostrando

ainda assim uma tendência para aumentar até 83.135 contos em virtude das novas receitas creadas pelo parlamento.

Antes de 1913 era preciso deduzir na receita as chamadas *receitas de compensação* (por compensarem certas despêsas). Essas receitas são constituídas pelos juros dos títulos na posse da fazenda nacional e pelo imposto de 30 % sobre os juros da dívida interna. Depois deste ano só os juros dos títulos na posse da fazenda nacional e que devem ser reduzidos, por quanto o imposto de 30 % foi capitalizado pela lei orçamental de 30 de junho de 1913, pagando-se hoje pelos títulos da dívida interna 2,1 % ou seja os 3 % depois de deduzido o imposto de rendimento que como vimos é de 30 %. Esse imposto para 1913-14 devia ser de uns 5.000 contos que figuravam no orçamento como receita mas hoje já não figuram.

As nossas receitas não se tem desenvolvido tão rapidamente como as despêsas, e daí o *deficit* que se tornou crónico no nosso país.

Anselmo Vieira na sua obra — *As questões fiscaes e as finanças portuguezas* — calcula que até 1852 o *deficit* fosse de 2 a 3 mil contos.

Os reformadores de 52 sustentavam que um *deficit* embora pequeno trazia péssimas consequências para um país; e desde que se fosse acumulando, dava lugar ás maiores perturbações.

Apesar de se defenderem estas idéas, o que é certo é que desde o ano de 1852-53 até 1892 houve sempre *deficits*. Logo o ano de 52-53 fechou com um de 2.600 contos. Nos anos seguintes o *deficit* oscilou entre 3.007 contos que foi o mais pequeno, até 15.000 que foi o maior.

O período em que o *deficit* cresce mais do ano de 81-82 ao de 90-91. A sua soma neste período é de 87:634:710\$000; e a média por ano é de 8:763:471\$000.

Vem a crise de 91 e adotaram-se várias providências, como redução das despesas, redução dos encargos da dívida externa a $\frac{1}{2}$ em ouro e elevação do imposto sobre os juros da interna a 30%. Parecia pois que a atmosfera financeira ia ser depurada e o que o *deficit* deveria desaparecer. Tal po é n não se deu. O *deficit* retomou as antigas proporções, pois durante o período de 92 a 900, oxilou entre 6. 7 e 10 mil contos.

E nos últimos tempos da monarquia era em média de 5.000 contos

Assim :

1904-905 ..	1 424 contos	1907-908 ..	6 082 contos
1905-906 ..	2 755 »	1908-909 ..	5 106 »
1906-907 ..	3 322 »	1909-910 ..	5 323 »

No ano de 910-911 o *deficit* estava calculado em 5.694 contos, mas foi rectificado para 3.950. No de 911-912 estava calculado em 5.650, mas elevou-se a a 7.928. E terminou aqui o período do *deficit* nas finanças do Estado, por quanto no ano financeiro de 1912-913 aparece um *superavit* de 167 contos, que, dsvia ainda elevar-se se se contassem as novas receitas autorisadas pelo parlamento, atingindo 661 contos.

Para o ano de 913-914 o *superavit* foi calculado pelo sr. dr. Afonso Costa em 879 contos; mas atendendo as novas receitas criadas pelo parlamento aquêlle illustre estadista sustenta no relatório do govêrno apresentado ao parlamento que o *superavit* deve ser de 4.000 contos.

Parece pois estar encerrado o período do *deficit* em que vivêmos, devendo continuar-se esta situação, pois o mal das nossas finanças provinha da acumulação dos *deficits*. Nós recorremos a todos os expedientes para saldar os nossos *deficits*. Pedimos capitais no estrangeiro; e quando este se nos fechou, emitimos obrigações, recorremos á dívida fluctuante, etc.

Para o equilibrio financeiro emitiamos inscrições; para o equilibrio económico, emitia-se papel-moeda.

Todos os países tem tido *deficits*, mas hoje a tendência geral é para acabar com êles. E onde essa tendência mais se fez notar foi na Itália.

Enveredamos pois num bom caminho e oxalá nos mantenhamos nêle, para bem geral do país.

92. Elementos essenciais do imposto moderno. As antigas teorias da troca e do prémio de seguro. —

O imposto moderno supôe uma prestação em valores pecuniários. O antigo admittia também a prestação de serviços. Para fazer face ás despesas públicas, está posta de parte a idéa dos serviços pessoais.

Em segundo logar a prestação pecuniária é rialisada pelos cidadãos sem qualquer contra-prestação por parte dos agentes públicos. E nisto se distingue fundamentalmente, o imposto da taxa em que ha uma prestação e uma contra-prestação.

Em terceiro logar o imposto é obrigatório, por quanto é fixado todos os anos unilateralmente pelo Estado e cobrado pela força, quando não seja pago voluntariamente. O imposto em qualquer das suas modalidades, envolve pois a idéa de coacção.

Em quarto logar o imposto destina-se á satisfação

das necessidades colectivas que se encontram a cargo do Estado.

Ha também necessidades colectivas de cuja satisfação se encontram encarregadas empresas particulares, como iluminação, caminhos de ferro, etc.

Finalmente e em quinto lugar, o imposto é exigido do indivíduo, pelo facto de êle fazer parte duma comunidade política. Os estrangeiros, por fazerem transitoriamente, parte dessa comunidade, são também obrigados ao imposto.

De modo que resumindo todos estes elementos, podemos definir o imposto como sendo *uma prestação em valores pecuniarios, exigida dos individuos que fazem parte duma comunidade politica, para satisfazer as necessidades colectivas de um modo geral.*

Hoje encontram-se banidas as prestações de serviços. Entre nós porém ainda existe uma reminescência delas, no serviço bractal.

Para interpretar o imposto appareceram no século XIX duas teorias — a da troca e a do prémio de seguro. A primeira foi defendida por Proudhon e a segunda por Girardin.

Segundo a primeira teoria, o imposto era o preço das vantagens e serviços que o Estado presta a cada cidadão. O individuo paga ao Estado um imposto e o Estado retribui-lho ou dá-lhe em troca as vantagens dos serviços públicos.

Esta doutrina não é verdadeira. Criticamos já (pag. 4 e 5) a propósito da teoria da troca para a determinação da natureza do fenómeno financeiro, esta idéa de troca entre o imposto pago pelo individuo e os serviços públicos prestados pelo Estado.

Na verdade a troca é um ato livre, supõe a liber-

dade das partes, ao passo que o imposto é fixado unilateralmente pelo Estado e o individuo é coagido ao seu pagamento.

Por outro lado a troca envolve a equivalência de valores. E não haveria meio de determinar para cada cidadão o valor dos serviços prestados. Como saber o valor para cada individuo, dos muséus, da marinha de guerra, etc.? De modo nenhum.

Os impostos furtam-se pois, aos principios que regem a troca.

E por outro lado, havendo em todas as sociedades, um conjunto de pessoas, que pelas suas condições economicas, não podem pagar impostos, essas pessoas seriam naturalmente excluidas das vantagens dos serviços públicos. Ora a orientação dos Estados modernos faz-se no sentido de atender sobre tudo a essas pessoas, que constituem a classe dos desafortunados.

De modo que a doutrina de Proudhon levaria a uma conclusão que repugna inteiramente ao espirito moderno — que seria o abandono das classes desafortunadas.

A teoria do prémio de seguro sustenta que o imposto não é mais do que o prémio de seguro que os cidadãos pagam ao Estado pela salvaguarda das suas pessoas e dos seus bens, em virtude da segurança interna e externa.

Esta doutrina assenta sobre dois principios. Em primeiro lugar assenta no principio de que a funcção do Estado se limita á segurança externa e interna. Ora tal não succede, por quanto as despesas do Estado são cada vês maiores, derivando a sua maior parte do desenvolvimento a dar á civilização e ao progresso e não da segurança externa e interna.

Em segundo logar esta teoria assimila o Estado a uma companhia de seguros, o que também não é verdade.

E isto porque as companhias de seguros indenizam o indivíduo do sinistro, tendo portanto uma função reparadora. Outro tanto não succede com o Estado. Este pode perseguir um ladrão ou um assassino e prendê-lo, mas não indenisa de modo nenhum o roubado ou a família do assassinado. Tem pois uma função preventiva.

A função das companhias de seguro é pois muito diversa da função do Estado.

Mas por esta teoria chegaríamos exactamente á mesma conclusão a que nos levou a teoria da troca de Proudhon. A companhia de seguros unicamente repara os sinistros aos segurados e isto em virtude do prémio de seguro por elles pago. Ora como o prémio de seguro é equiparado ao imposto, o que sucederia naturalmente é que os indivíduos pobres, que não pagam imposto não teriam sequer direito a que o Estado lhes garantisse a sua integridade física. Ora isto não faz nenhum Estado e se o fizesse seria severamente verberado pelo seu procedimento.

Nenhuma destas teorias, pois nos satisfaz.

93. O imposto como um dever social. Consequências deste conceito: a personalidade do imposto; a progressividade do imposto; a determinação da matéria colectável pelas declarações do contribuinte. — Modernamente a doutrina que tende a predominar é a de que o imposto é um dever social. E foi a Constituição francesa de 1793 que veio declarar « que nenhum

cidadão é dispensado da honrosa obrigação de concorrer para a satisfação das despezas públicas ».

Estranhavel poderá parecer á primeira vista que a Constituição de 93 viesse declarar que o imposto era uma *obrigação honrosa*. Mas é preciso atender ás circunstâncias da época, por quanto nesse tempo eram excluidos do pagamento tanto os nobres como o clero. E portanto o imposto, sendo pago só pelo povo parecia ser uma servidão.

A Constituição citada que vem vibrar um golpe profundo nas desigualdades sociais veio também lembrar que o pagamento do imposto era uma obrigação honrosa.

Esta idéa veio radicar-se ainda mais quando o recurso ao imposto se tornou mais frequente e quando se verificou melhor que os serviços públicos se realisavam em beneficio de todos, devendo por isso concorrer todos para o seu pagamento, na medida das suas forças. Os homens tem deveres de assistência e cooperação, e, sendo o imposto uma das formas dessa cooperação, aquêle que se recusasse ao seu pagamento, faltaria a um dever de solidariedade, tão sagrado como o dever de satisfazer ao serviço militar.

Esta idéa do imposto como um dever social dá origem a várias consequências.

Se o imposto é um dever social todos devem contribuir para elle conforme as suas forças, de harmonia com sua capacidade económica pessoal. E esta capacidade não deve determinar-se por sinais externos, pelo montante dos rendimentos de cada um, mas sim pelos rendimentos individuais depois de deduzidos os seus encargos.

Assim dois indivíduos com os mesmos rendimentos,

sendo todavia um ceibatarío e tendo o outro uma numerosa família, não tem evidentemente a mesma capacidade económica, por quanto os rendimentos do primeiro suportam um encargo menor que os do segundo. A capacidade económica do indivíduo que tem uma família numerosa, acha-se, deduzindo dos seus rendimentos os encargos de família.

O mesmo se daria com dois indivíduos tendo a mesma soma de bens, mas estando os de um hipotecados e os do outro não. A capacidade económica do primeiro é inferior á do segundo.

Portanto o imposto é um dever social e cada um deve contribuir para êle na medida das suas forças, isto é, de harmonia com a sua capacidade económica pessoal. E' isto que chama *personalidade do imposto*. O imposto é pessoal e incide sobre a matéria colectável atendendo ao grau de bem estar que essa matéria colectável assegura ao contribuinte. (1)

A segunda consequência é a *progressividade do imposto*. Este é considerado como um dever social e por isso deve atender-se ás circunstâncias do indivíduo. Isto é, o imposto não deve obedecer a uma taxa fixa uniforme, mas a uma taxa que se vá elevando, á medida que a fortuna é maior. Deve portanto existir o imposto progressivo. (2)

(1) O imposto pode ser *pessoal* e *real*. E' pessoal quando incide sobre a materia colectavel atendendo ao grau de bem estar que ela assegura ao contribuinte. E' real quando não atende ao grau de bem estar.

(2) Outra divisão do imposto é em *progressivo* e *proporcional*. Existe o imposto progressivo quando se segue uma taxa que vai crescendo segundo a riqueza do indivíduo. Existe o proporcional quando a taxa é a mesma para toda e qualquer fortuna.

Assim até ao rendimento de 1.000\$000 á taxa do imposto pode ser de 3 0/0. De 1.000\$500 a 2.000\$000 pode ser de 3 5 0/0. De mais de 2.000\$ pode ser de 4 0/0 etc.

A terceira consequência do imposto considerado como um dever social é a *determinação da matéria colectavel pelas declarações do contribuinte*. O imposto é um dever social e portanto deve ser cumprido espontaneamente, devendo por isso a juéles que se furtam a fazer declarações exatas ser severamente castigados, pois faltam a um dever tão sagrado, como o do serviço militar.

Deve pois banir-se o chamado *sistema indiciário* que determinava a matéria colectavel pelos sinais externos, como a casa que o indivíduo habitava, a força dos motores, etc., e adotar-se o sistema das declarações pelo próprio contribuinte, castigando se as falsas declarações como a falta de cumprimento dum dever de solidariedade.

As consequências de o imposto considerado como um dever social são pois estas três tendências que dominam os sistemas tributários modernos.

94. O imposto será um bem ou um mal? O imposto deverá ter uma função puramente fiscal? Função político-social do imposto segundo Wagner. — Discute-se muito se imposto será um bem ou um mal.

Aquêles que sustentam que o imposto é um mal basêam-se em êle envolver uma despêsa paraos contribuintes. Para aceitarmos esta doutrina era preciso que nos demonstrassem que os serviços públicos poderiam ser gratuitos. E nesse caso seria melhor não existirem impostos.

A gratuidade dos serviços públicos, não está porém ainda realisada e por isso a questão é mal colocada.

Dizem outros escritores que o imposto é um mal porque são somas subtraídas aos indivíduos para a realisação dos serviços públicos. Ora essas somas são muito mal geridas, por quanto o Estado é incompetente económica e administrativamente; são somas por isso destinadas á dissipação e á prodigalidade. E assim estes escritores que seguem as idéas da escola individualista, sustentando que a acção do Estado deve ser reduzida ao mínimo, querem que tambem o imposto seja reduzido ao mínimo necessário para a manutenção do Estado, ou seja para as despesas de segurança interna e externa. Consideram assim o imposto um mal necessário como o próprio Estado.

Esta doutrina está eivada de preconceitos individualistas. Parte do principio de que só os serviços de segurança externa e interna é que não podem ser convenientemente desempenhados pelos particulares. Ora ha muitos outros serviços que os particulares não realisariam convenientemente e que não entram na segurança externa e interna. E isto porque nem sempre o interesse geral coincide com o interesse particular. Assim os caminhos de ferro que são explorados pelo particulares são os das regiões onde ha mais probabilidades de lucros, tendo o Estado de os explorar naquellas regiões em que as probabilidades de lucros são menores.

Os escritores que defendem que o imposto é um bem defendem esta opinião de vários modos.

Assim uns afirmam que o imposto é um bem porque é a melhor colocação que os particulares podem ter para os seus capitais, Na verdade — dizem elles —

o imposto facilita de algum modo a produção, por quanto desenvolve a riqueza nacional e estimula a prosperidade, o que vai reflectir-se dum modo vantajoso na riqueza particular.

Estes escritores desconhecem ou não querem conhecer que muitas véses o Estado dessorpa as receitas provenientes do imposto.

E por outro lado ainda ninguem conseguiu demonstrar que os particulares não poderiam dar melhor applicação aos seus capitais.

E depois não pode defender-se *à outrance* a politica do fomento, para não haver uma accumulção de *capitais fixos* em prejuizo do *capital circulante*. Ora o principio de coordenação entre o capital fixo e circulante consiste em haver capital fixo suficiente para transformar o capital circulante e tanto capital circulante quanto seja necessário para utilisar o capital fixo.

E uma vés quebrado o equilibrio entre o capital circulante e o capital fixo, é preferivel que prevaleça o capital circulante que permite um emprego multiplice e variado, contrariamente ao capital fixo, que só com dificuldade se póde adaptar a outras produções e não pode ser transformado sem graves perdas (1)

O país que seguir uma politica de fomento exagerado, ha de vir a ressentir-se da sua prodigalidade em virtude do desequilibrio entre o capital fixo e o capital circulante, prevalecendo aquêle. E isto está succedendo actualmente no Brazil que luta com uma temivel crise financeira em virtude dos dinheiros que gastou com melhoramentos rápidos que fez.

(1) Sobre o capital fixo e circulante podem ver se as nossas Lições de Economia política pagg. 444 e seg.

Dizem outros escritores que o imposto é um bem porque os contribuintes tornam a receber do Estado aquilo que pagaram em forma de serviços públicos.

O imposto torna pois aos contribuintes como um orvalho fecundante.

O indivíduo paga impostos, mas estes voltam-lhe ás mãos sob a forma de salários, vencimentos, obras públicas, etc., não tendo portanto a sociedade perdido nada.

Este modo de ver contraria a verdade dos factos. Assim uma grande parte dos impostos nem sequer é aplicada no país, por quanto se destina ao pagamento dos encargos da dívida externa.

E se é verdade que o imposto volta aos indivíduos em grande parte o que é certo é que não volta geralmente ás mãos de quem o desembolsou. Dá se sempre uma deslocação de capitais cuja utilidade deve ser apreciada pela applicação que elles tiveram. E essa utilidade existe só quando foram applicados em serviços que tragam benefícios á sociedade.

Dizem ainda outros escritores que o imposto é um bem, porque estimula a actividade productiva do individuo. Obriga os individuos a produzir para poderem pagar os impostos. E o homem não trabalharia tanto — dizem esses escritores — se não fosse a pressão tributária.

Ora para admitir tal doutrina seria necessário demonstrar que o ideal da humanidade é o aumento do trabalho. O homem cança-se porque a isso o obrigam as suas necessidades. E por isso seria melhor não haver impostos para que a sociedade diminuísse o seu trabalho e se applicasse ao seu desenvolvimento intelectual e moral.

Admitindo que o imposto estimula o trabalho, nos seremos naturalmente levados a esta conclusão: os impostos elevadíssimos são os melhores. E alguns escritores chegaram efectivamente a admitir isto. Assim Mac-Culloch afirma que o desenvolvimento industrial inglês provém dos impostos elevados que a Inglaterra cobrou para sustentar grandes guerras.

Ora os impostos excessivos teem péssimas consequências, pois obrigam os homens a trabalhar muito, contrariando a tendência da humanidade para o repouso, evitando o desenvolvimento intelectual e moral e collocando a produção nacional em condições de inferioridade com os outros países.

Na verdade os productos são mais caros por que além do custo de produção, do ganho dos diversos intermediários e da venda do proprietário, veem acrescidos com a soma do imposto. O imposto não deve pois ser exagerado para não exgotar as forças económicas do país e consequentemente as forças financeiras, pois um momento virá em que o Estado não paderá cobrar mais impostos.

Nós devemos pôr de parte a questão « se o imposto é um bem ou mal ». Essa questão é pueril. O imposto é uma necessidade social, não sendo, por isso nem um bem nem um mal.

Mas que função deverá ter o imposto? Deverá ter uma função puramente fiscal? Isto é, deverá ter por função única, abastecer o tesouro com as receitas necessárias para a realisação dos serviços a cargo do Estado?

Respondem os individualistas que sim.

Porém não se harmonisa tal resposta com os factos. O imposto atendeu quasi sempre a uma função social, além da função fiscal. E as pautas aduaneiras teem

em vista proteger a indústria e desenvolver as produções nacionais.

Os impostos sobre as bebidas alcoólicas não teem também um fim puramente fiscal, mas sim restringir o consumo dessas bebidas por causa dos males a que dão logar.

Os impostos sobre os objectos de luxo teem em vista orientar a produção desses objectos para evitar o vício do luxo. E muitos outros impostos teem em vista fins que não são puramente fiscaes.

Na determinação da função dos impostos é, pois, preciso atender aos fins sociais, além dos fins fiscaes.

E isto não passou desaperecebido aos escritores da sciência das finanças quando ella ainda estava no seu alvorecer.

Assim é que Montyon fazia a distincção em atos bons e atos maus, ou atos morais e atos imorais, ou atos legítimos e atos ilegítimos, devendo uns ser favorecidos e outros reprimidos pelo legislador. E uma das formas de reprimir e favorecer os atos era tributar fortemente os atos maus, imorais ou ilegítimos e isentar de impostos os atos bons, morais ou legítimos.

Este conceito de Montyon é muito vago, por quanto é muito difficil classificar os atos em bons e maus. Assim pretendendo fazer essa classificação, Montyon chegou a conclusões extravagantes. Eram para elle atos bons os bailes, as danças, a ginástica, etc., e atos maus os criados masculinos, os cães, os espetáculos, etc. E queria que se tributassem fortemente os espetáculos porque o homem se devia contentar com o espectáculo que lhe oferece a naturêsa.

Onde a função social do imposto atingiu uma forma mais verdadeira foi na escola do socialismo catedrático principalmente com Wagner.

O imposto segunto este illustre escritor devia ser organizado de modo a contribuir para a atenuação das consequências desta organização, para a melhor distribuição das riquezas.

Esta doutrina tem sido impugnada por vários escritores.

Uns dizem que é dispensavel a função social do imposto por quanto a organização presente é boa, não ha nela o mal que lhe attribuem os escritores do socialismo catedrático.

Outros como Seligman affirmam que a função de atenuar as consequências desta organização não pode attribuir-se ao imposto. A attribuir-se lhe, Wagner deveria ser lógico até ao fim e admitir que o imposto tivesse em vista expropriar dos seus bens os ricos, para os entregar aos pobres.

E Grazianni vinha affirmar que seguindo-se a doutrina de Wagner, embora o Estado não precisasse de impostos por ter as receitas necessárias, de outras fontes, para a rialização dos serviços públicos, devia continuar a cobrar o imposto só para atender á função social.

Quanto ao primeiro argumento aduzido em desfavor da função politico-social do imposto, é preciso ser muito optimista para se affirmar que a organização presente é boa e não dá logar a desigualdades.

O argumento de Grazianni é também defeituoso. O que Wagner quer dizer é que sendo necessário recorrer ao imposto, este se organize de modo a ter uma influencia benéfica para a sociedade, atenuando tanto quanto possivel as desigualdades da organização presente.

Quanto ao argumento de Seligman, responderemos

que a escola do socialismo catedrático não quiere de modo nenhum a expropriação dos ricos, mas sim corrigir as desigualdades da organização presente. Ora o imposto poderia influir nessa correccção, tendo um fim social além do fim fiscal; e por isso esta escola quiere que o imposto tenha um fim político-social.

A doutrina de Wagner parece nos pois verdadeira. Assim como o Estado por meio da legislação social procura melhorar as condições das classes trabalhadoras, assim também deve servir-se do imposto para o mesmo fim.

95. Máximas de Adam Smith. — Todos os escritores a propósito dos impostos, se referem de um modo geral ás máximas de Adam Smith. Estas são um conjunto de princípios que devem orientar os financeiros no lançamento dos impostos. São 4 essas máximas — a) *Justiça*; b) *certeza*; c) *comodidade*; d) *economia*.

a) A máxima da justiça enuncia que *cada cidadão deve contribuir para as despêsas do Estado em harmonia com as suas faculdades*. Isto é, cada indivíduo devia contribuir para as despêsas do Estado em harmonia com os rendimentos que recebesse á sombra da protecção do Estado.

Adam Smith não pretende porém resolver a questão do imposto proporcional e progressivo, por quanto da máxima da justiça, tanto pode deduzir se um como o outro (1).

(1) Adam Smith numa passagem da sua obra — *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações* — mostra-se con-tudo partidário do imposto progressivo, por quanto afirma que não

b) A segunda máxima é a da certeza e consiste em *a taxa ou porção de rendimento que o indivíduo é obrigado a pagar deve ser certa e não arbitraria*. A época 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.

Por meio desta máxima tinha Adam Smith em vista evitar que o contribuinte ficasse na dependência do arbitrio dos empregados do fisco. Dizia Adam Smith que é menor o mal da desigualdade, mesmo da mais saliente, do que a incerteza ainda que em pequeno grau.

c) A terceira máxima é a da comodidade. *O imposto deve ser cobrado na época e segundo o modo mais commodos para o contribuinte*.

Assim um imposto que recaia sobre as terras deve ser cobrado na occasião das colheitas; o imposto sobre os predios urbanos, deve ser cobrado na occasião em que se recebem as rendas. Além disso deve ser pago em prestações para não sobrecarregar de uma só vez os cidadãos. Assim o imposto do consumo deve ser pago á medida que este se vai realizando e por quem melhor o puder fazer.

d) Finalmente a quarta máxima é a da economia. *Todo o imposto deve ser organizado de forma que faça sair da mão do contribuinte, a menor soma possível além da que entra no tesouro público; e ao mesmo tempo que se demore o menos possível, desde que sai das mãos do contribuinte até entrar no mesmo tesouro*.

Esta máxima pode ser contrariada nos seguintes casos:

é razoavel que os ricos contribuam de harmonia com o seu rendimento, mas com mais alguma coisa.

Em primeiro lugar quando se fazem grandes despesas com a sua cobrança.

Em segundo lugar quando é muito pesado, o imposto pode obstar á indústria do povo e desviá-lo de se entregar a certos ramos de comércio e de trabalho, que forneceriam ocupação e meios de subsistência a muita gente. Obriga-se assim o povo a pagar duma forma que talvez aniquile alguns meios que o poriam em melhores circunstâncias de o fazer.

Em terceiro lugar, sendo acompanhado de multas e outras penas para aquêles que tentam iludi-lo o imposto é mau porque pode vir a arruinar esses indivíduos.

Em quarto lugar quando o imposto é organizado com buscas e varejos de vária espécie, trazendo vexames aos cidadãos. Esses varejos e buscas não representam para os indivíduos rigorosamente uma despesa; mas segundo Adam Smith equivalem ao preço que cada um daria para se ver isento de tais vexames.

Tais são as máximas de Adam Smith que hoje ainda são princípios ou critérios que orientam todos os Estados na organização tributária.

De todas a mais importante é a primeira que deve por isso ser seguida por todos os Estados. Em todo o caso ela não nos diz a maneira de a aplicar praticamente. Assim ficamos sem saber se é pelo imposto progressivo, se pelo proporcional.

Apesar de estas máximas não terem já hoje uma importância de maior, os escritores referem-se ainda geralmente a elas, procurando até muito juntar-lhes outras. Tal o que fez Sismondi que dizia que em todo o imposto devia haver *humanidade, moderação e habilitade*. Tudo isto porém são princípios gerais que pouco adiantam para a organização dos serviços tributários.

CAPÍTULO II

Princípios jurídicos da tributação

96. Critério da justiça tributária. Teorias do benefício, do sacrifício e das faculdades. — Tratamos do imposto em geral e somos chegados ao momento de estudar os *princípios jurídicos da tributação*.

A primeira questão que se levanta é a determinação do *critério da justiça tributária*. Para isso ha nada menos de três teorias — 1) a do *benefício*; 2) a do *sacrifício*; 3) e a das *faculdades*.

1. Segundo a *do benefício o imposto deve ser distribuido em harmonia com o benefício ou com as vantagens que cada uma recebe do Estado*.

Esta teoria relaciona se com as teorias do imposto considerado com um ato de troca e como um prémio de seguro.

Segundo a primeira destas teorias o imposto era o preço que o indivíduo pagava pelos serviços que lhe eram prestados pelo Estado. A segunda considerava o imposto como um prémio de seguro, pago pelo indivíduo ao Estado para este salvaguardar a sua pessoa e bens.

Estas duas teorias não podem aplicar-se nem prática nem teoricamente. E não podem aplicar-se teoricamente porque não é possível determinar o valor dos benefícios que cada um recebe do Estado, e, consequentemente, não seria possível estabelecer um imposto em harmonia com esses benefícios.

E não são aceitáveis teoricamente porque as classes trabalhadoras que são aquelas que mais benefícios recebem do Estado, seriam também as que mais sobrecarregadas deveriam estar com impostos. Ora isso contraria a prática seguida hoje, mais ou menos, em todos os Estados que é isentar o mais possível do imposto as classes trabalhadoras.

2. A teoria do sacrificio foi apresentada por Stuart Mill. Enuncia ela que cada um deve contribuir para as despêsas do Estado de modo que do imposto derivasse para todos um igual sacrificio, uma igual privação.

Esta teoria foi apresentada pelo escritor americano Carver segundo uma outra orientação. Diz este escritor que o imposto deve ser organizado de modo a representar para os cidadãos o mínimo de sacrificio possível.

E na verdade pode dar-se a egualdade do sacrificio como queria Stuart Mill sem que o imposto esteja reduzido ao mínimo possível.

A escola austríaca por seu turno vem afirmar que as riquezas absorvidas pelo imposto deviam ser subtraídas á satisfação das necessidades individuais igualmente intensas.

Mas como esta doutrina levaria o imposto a absorver a diferença entre os grandes e os pequenos rendimentos, realisando-se deste modo o comunismo, aparece-

ram alguns escritores a afirmar que o imposto devia ser relativamente proporcional.

Tais são as tendências da teoria do sacrificio. Tem ela sofrido as maiores críticas.

Assim dizem alguns que se o imposto é estabelecido para fazer sofrer a humanidade, então o melhor era bani-lo.

Porém este argumento não ter valor enquanto não for solucionado o problema da gratuidade dos serviços públicos. E desde que estes não podem ser gratuitos e que os homens não podem viver senão em sociedade, justo é que eles façam alguns sacrificios para que a sociedade subsista e se desenvolva. Ora uma das formas desse sacrificio é o imposto.

Leroy-Beaulieu vendo nesta teoria uma base para o estabelecimento do imposto progressivo e sendo contrário a elle, veiu dizer que a teoria do sacrificio era uma teoria sentimental e filantrópica destinada a proteger as classes trabalhadoras.

Esta critica não tem valor, pois a teoria do sacrificio é uma teoria jurídica por quanto o beneficio que ela traz para as classes trabalhadoras provêm de o sacrificio que estas podem fazer ser muito menor que o das classes ricas. Esse beneficio é pois uma consequência de o sacrificio que elas podem fazer ser muito pequeno.

Outros escritores dizem que a teoria do sacrificio é inaceitavel porque sendo o sacrificio um facto de ordem psicológica e o imposto um facto concreto, não é possível determinar uma relação entre os dois factos. Esta critica é exata, mas deve juntar-se-lhe outra que consiste em não ser possível determinar o sacrificio que cada um faz, pagando o imposto, por quanto elle de-

pende de várias circunstâncias, como a educação, a instrução, os costumes do indivíduo, etc.

Dizem outros escritores que sendo o imposto uma dívida, não se deve atender ao sacrifício que se faz para o pagar.

Mas qual o critério para estabelecer o quantitativo dessa dívida? Foi para estabelecer esse quantitativo que apareceu a teoria do sacrifício.

Não concordando pois com as críticas que se fazem á teoria do sacrifício, reconhecemos todavia que ela é de difícil aplicação, por quanto, como já dissemos, não é possível determinar o sacrifício que cada cidadão faz, com o pagamento do imposto.

3. A teoria das faculdades é a que nos parece mais aceitável, por quanto, sendo o imposto um dever social cada um deve contribuir para o seu pagamento de harmonia com as suas faculdades. Mas como determinar o que são faculdades?

Adam Smith confundia as faculdades com os rendimentos.

Mas já os americanos, seguem outra orientação. Assim Walker orientando-se ainda um pouco pelo critério de Adam Smith considera as faculdades como sendo o *poder inato ou adquirido da produção*. E como poder de produção é constituído pelo capital e pelo rendimento, são estes que constituem as *faculdades* do indivíduo.

Só por estes elementos não podemos bem determinar o conceito de faculdades. Assim dois indivíduos, um celibatário e outro com numerosa família, embora tendo os mesmos rendimentos tem o mesmo poder de produção, mas o segundo tem uma capacidade menor.

Para evitar este defeito appareceu o conceito de

Seligman que não só atende ao poder de produção, mas também ao poder de dispor dos resultados da produção.

E' da coordenação destes dois poderes que resulta a faculdade de cada individuo. E assim o celibatário tendo o mesmo poder de produção que o individuo com uma familia numerosa deve pagar mais do que este, porque o seu consumo é menor, tendo por isso um poder de dispor dos resultados da produção, maior.

E' esta a teoria que hoje não só predomina entre os americanos com o nome de *teoria do imposto facultativo*, mas também entre os escritores alemães que lhe chamam *teoria da capacidade contributiva*.

97. Generalidade do imposto. Mínimo de existência. — Do principio segundo o qual cada um deve contribuir para as despesas do Estado em proporção com as suas faculdades, deriva o principio da *generalidade do imposto*. Estabelece este principio que *em matéria tributária não deve haver privilégios*, devendo por isso pôr-se de parte os sistemas de tributação antigos. Foi estabelecido pela Constituição francesa de 1793 que veio declarar que nenhum cidadão é dispensado da honrosa obrigação de concorrer para a satisfação das despesas públicas.

Todas as constituições que saíram dos movimentos liberais estabeleceram igual principio. Assim entre nós a Carta constitucional declarava no § 11.º do art. 145.º que ninguem será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção dos seus haveres. A Constituição politica da república não se refere particularmente ao principio da generalidade do imposto, mas no n.º 2.º do art. 3.º afirma a egualdade de todos

perante a lei e nessa egualdade estão não só comprehendidas a egualdade perante os tribunais, perante as funções públicas, perante o imposto, etc.

Um complemento natural da generalidade do imposto é a sua *uniformidade* que consiste em os indivíduos que estejam nas mesmas condições pagarem o mesmo imposto.

O princípio da uniformidade do imposto é de mais difficil applicação que o da generalidade, por quanto é preciso verificar todas as condições em que se encontram os indivíduos e isso não é nada facil e só se pode conseguir por médias, por aproximações. Na generalidade não ha difficuldade de applicação, pois nada mais facil do que applicar um princípio que apenas quer que não haja privilégios em matéria tributária.

Depois ha formas de imposto como a do consumo que dão logar a uma desigualdade tributária. Na verdade o imposto de consumo absorve uma maior percentagem do rendimento das classes pobres, do que das classes ricas, vindo assim a tornar-se mais pesado para aquelas do que para estas. E apesar disso o imposto de consumo constituiu ainda hoje uma das principais receitas, nos orçamentos dos países modernos.

O imposto do consumo contraria pois o princípio da uniformidade do imposto.

Outras véses dá-se a chamada *repercussão do imposto* que consiste em o contribuinte transferir, por meio de transacções, o imposto que recai sobre elle, em parte ou no todo, para os outros contribuintes. Assim supozhamos que o legislador, depois de ter tributado toda a riqueza imobiliária, lança um imposto sobre as rendas de casa a cargo dos inquilinos. Se estes por acôrdo com os seus senhorios conseguem que estes lhe diminuam a renda numa soma equivalente á que tem

de pagar de imposto, não so a riqueza mobiliária deixa de ser atingida pelo imposto, mas a imobiliária vem a ser tributada duas véses. Ha pois formas tributárias que inutilizam os esforços do legislador.

A generalidade do imposto não vai até ao ponto de não se poder isentar d'ele uma certa soma por ser destinada á satisfação das necessidades fundamentais da familia. E' a essa soma que vulgarmente se chama *mínimo de existência* que já hoje se applica na Inglaterra.

Teoricamente tem dado origem a grande número de discussões. Uns condenam o *mínimo de existência*. Por quanto, dizem elles, o imposto é uma obrigação geral, ninguem devendo estar isento dela.

Entendia assim Robespierre que não queria o *mínimo de existência* porque admiti-lo seria consagrar a superioridade dos ricos e insultar os pobres. O mínimo de existência era pois anti-democrático.

Outros escritores como Leroy-Beaulieu tem defendido o mínimo de existência mas só como compensação da desproporção do imposto de consumo que recai quasi exclusivamente sobre as classes pobres. Porém nenhum rendimento deve isentar-se totalmente do imposto por não ser possível determinar precisamente a quanto monta o mínimo de existência para cada indivíduo.

Por outro lado, sendo o govêrno de todos, nas sociedades modernas, todos devem ser responsáveis pelos desvarios do govêrno e não uma classe única.

Finalmente ha uma terceira corrente que entende que o mínimo de existência obedece a um princípio de justiça tributária e que deve defender-se, uma vés que o Estado se organisou para garantir a existência do indivíduo e o mínimo de existência tem exclusiva-

mente esse fim. Deve por isso o Estado isentar de impostos para cada cidadão, o mínimo de existência.

Parece-nos ser esta a doutrina que deve seguir-se, por quanto todos devem contribuir para as despesas do Estado, em harmonia com outras faculdades. Ora estas são constituídas, como vimos, pelo poder de dispor dos resultados da produção que se acha, subtraindo ao poder de produção o poder de consumo. E este poder vai diminuindo á medida que vamos descendo nas classes sociais, por quanto os rendimentos vão sendo cada vês menores, chegando um momento em que o poder de dispor dos resultados da produção se anula, por ser o poder de produção igual ao de consumo. Nesta altura já não ha faculdade, devendo por isso desaparecer o imposto. Isto justifica o mínimo de existência *sob o ponto de vista jurídico*.

Sob o ponto de vista financeiro o mínimo de existência pode muito bem existir, pois o imposto sobre os pequenos rendimentos é muito pouco produtivo.

Por outro lado compensam-se deste modo as classes pobres pelo facto de estarem quase excludivamente sobrecarregadas com o imposto de consumo.

De resto hoje todos os Estados modernos se orientam no sentido de elevar as classes trabalhadoras.

Mas como determinar o mínimo de existência? Eis aqui uma grande dificuldade, pois é preciso atender ás circunstâncias da família, as suas suas diversas condições, etc. O único meio é determiná-lo por meio de médias, por aproximação.

98. Imposto proporcional, progressivo, progressional e regressivo. — Mas como aplicar o princípio da justiça tributária?

Tal a grande questão do imposto proporcional e do progressivo.

Existe o imposto proporcional *quando se applica a mesma taxa seja qual for a matéria colectavel*.

Assim a taxa do imposto é de 2 % e applica-se esta taxa a todo e qualquer rendimento. E deste modo um rendimento de 100.000 paga 2.000; um rendimento de 1.000.000 paga 20.000 e assim por diante.

O imposto diz-se progressivo quando *a taxa vai aumentando á medida que aumenta a matéria colectavel*. Assim aos rendimentos até 500.000 applica-se a taxa de 2 %; aos de 500.000 até 1.200.000 applica-se 3 %; aos de 1.200.000 até 2.000.000 3,5 ou 4 % e assim por diante até um certo limite.

De modo que no sistema do imposto proporcional, o produto do imposto aumenta em virtude do aumento da matéria colectavel, por quanto a taxa é sempre a mesma. E' pois o aumento do produto do imposto, uma função do aumento da matéria colectavel.

No sistema do imposto progressivo o produto do imposto aumenta em virtude do aumento da matéria colectavel e da elevação cada vês maior da taxa.

O aumento do produto do imposto é, neste caso, uma função do aumento da matéria colectavel e da elevação da taxa que vai sempre crescendo até um certo limite.

O imposto progressivo pode ser com progressão limitada. Neste caso Garnier chama-lhe imposto *progressional*. E só no caso de a progressão ser ilimitada é que o imposto se chama progressivo.

Esta distincção não pode admitir-se, por quanto a progressão nunca pode ser ilimitada. Nesse caso a progressão cresceria de tal forma que chegaria a ser de

100 por 100 e então a matéria colectavel era totalmente absorvida pelo imposto, deixando este de ser para se transformar num verdadeiro confisco. Esta distincção é própria dos primeiros tempos da teoria do imposto progressivo. Hoje na sciência das finanças está fixado o sistema do imposto progressivo, mas sendo a progressão limitada. É tanto assim é, que a taxa mais elevada que se conhece é de 37,5 %.

O sistema do imposto progressivo não pode applicar-se a toda e qualquer forma de imposto. Assim não é applicavel ao imposto de consumo. Evidentemente que não pode applicar-se uma taxa ou outra, conforme o consumo é feito por um rico ou por um pobre. A taxa neste imposto deve ser uniforme, isto é, o imposto de consumo deve ser proporcional. E devem até isentar-se de impostos os objetos de primeira necessidade e tributar fortemente os objetos de luxo. E assim o imposto tende hoje a organisar-se de modo a aliviar as classes pobres e a sobrecarregar as ricas.

O sistema progressivo só se compreende nos impostos directos, nos indirectos de a título gratuito e alguns a título oneroso. Assim a tendência hoje é para tributar fortemente as transmissões de propriedade a título gratuito crescendo a progressão, não só em harmonia com o montante dos bens que se transmitem e com o menor grau de parêntese entre o transmittente e aquêle que para quem se transmite.

Nas transmissões a título oneroso o imposto de registo deve ser mais moderado para não dificultar o movimento das trocas, as transacções. Entre nós é de 8 %.

Além dos impostos proporcional, progressivo e progressional, ha ainda o *imposto regressivo*. Este con-

siste em *a taxa diminuir a medida que vai aumentando a matéria colectavel*. Diferre pois do proporcional em que a taxa é uniforme e do progressivo em que a taxa vai aumentando a medida que aumenta a matéria colectavel.

O imposto regressivo não é uma concepção teórica. Os Estados gerais na França em 1356 determinaram que aos rendimentos mais fracos se applicasse uma taxa de 10 %; aos rendimentos médios uma taxa de 4 ou 5 %; e que os rendimentos grandes não fossem atingidos. Os rendimentos dos clérigos eram isentos do imposto. E os rendimentos dos nobres unicamente pagavam imposto se não fossem superiores a 1 000 libras. Existia pois o método progressivo.

Teoricamente appareceram três combinações do imposto regressivo :

O *imposto regressivamente regressivo* quando a taxa do juro diminui menos rapidamente do que aumenta a matéria colectavel.

O *imposto proporcionalmente regressivo* quando a taxa diminuir á medida que aumenta a matéria colectavel.

E o *imposto progressivamente regressivo* quando a taxa diminuir mais rapidamente do que aumenta a matéria colectavel.

Isto porém são simples combinações teóricas que nunca passaram dos livros.

Alguns escritores consideram o imposto regressivo como uma modalidade do regressivo, dizendo que no imposto progressivo se applica uma progressão ás avessas.

Mas estes escritores esquecem-se dos fins dum e doutro sistema. O sistema progressivo tem por fim aliviar as classes pobres e sobrecarregar as classes ricas;

o imposto regressivo visa aliviar os ricos e sobrecarregar os pobres. Os seus fins são pois diametralmente apostos.

Além disso, o sistema progressivo é próprio das sociedades em que ha egualdade, é próprio das sociedades democráticas. O sistema regressivo esse é próprio das sociedades em que ha desigualdades, é próprio das sociedades com tendências aristocráticas.

E deste modo o imposto regressivo nunca poderá considerar-se uma modalidade do progressivo.

99. Imposto progressivo e degressivo.

— Não é facil distinguir estas duas modalidades de imposto.

Para fazer tal distincão apparecerm vários critérios.

Segundo o primeiro critério o imposto é progressivo quando a progressão se estabelece de baixo para cima e é *degressivo* quando a progressão se estabelece de cima para baixo. Isto é, no imposto degressivo estabelece-se o rendimento a que se applica a taxa máxima começando a taxa a descer á medida que os rendimentos forem menores.

A ser este o critério de distincão esta tornava-se desnecessária.

Que nos importa a nós que a progressão se estabeleça de baixo para cima ou de cima para baixo? Seria dizem alguns escritores, o mesmo que discutir se uma escada era ascendente ou descendente.

Mas, pode perguntar-se: se a distincão não é necessária, para que appareceu esta questão? Era — dizem os escritores que assim o intendem — para evitar os horrores que a classe burguesa tinha pelo imposto progressivo.

Mas então como explicar que no nosso código da contribuição predial se encontrem os dois impostos — o progressivo e o regressivo. Na verdade esse código admite o imposto degressivo nos rendimentos abaixo de 100000 e o progressivo acima de 300000. Vê-se pois que o fim do imposto degressivo não é só evitar os prejuizos da burguezia e o dos capitalistas, e a distincão entre imposto progressivo e degressivo tem razão de ser. E a verdade é que este critério é deficiente.

O segundo critério de distincão é aquêlê que sustenta que no imposto progressivo a progressão sobe rapidamente e vai até um limite alto; no imposto degressivo a progressão vai até um limite mais baixo e sobe mais moderadamente.

Mas qual o critério para estabelecer esse limite alto ou baixo? Um limite dado, pode ser elevado para uns escritôres e baixo para outros, pois tudo depende das condições da sociedade que paga o imposto, etc. E' claro que só o fim que o legislador teve em vista ao estabelecer um certo limite é que pode elucidar-nos sobre a naturêsa do imposto.

Também este critério é deficiente.

O terceiro critério diz que o imposto degressivo é aquêlê que não recai sobre todo o rendimento, admitindo portanto, o mínimo de existência. O imposto progressivo pelo contrário seria aquêlê que recaisse sobre todo o rendimento, não admitindo o mínimo de existência.

O imposto degressivo não é, segundo este critério, mais do que o imposto proporcional applicado ao rendimento depois de lhe subtrair o mínimo de existência. A taxa que se applica ao que fica do rendimento depois de tirado o mínimo de existência é a mesma, mas applicando-a ao rendimento antes de tirado o mínimo de

existência, cresce segundo uma progressão moderada, à medida que o rendimento se vai tornando maior.

Vejamos como isto se faz; supondo que o mínimo de existência é de 200.000 e a taxa que se aplica á diferença entre o rendimento e este número é de 10%.

Rendimento	Produto do imposto	Taxa para o rend. total
200.000 (a)	0	0,02 %
2.000.000 (b)	180.000	9 %
20.000.000 (c)	1.980.000	9,90 %

O rendimento (a) depois de deduzido o mínimo de existência fica sendo de 0 e aplicando-lhe a taxa de 10% o produto do imposto será 0. Ora estes 0 representam para o rendimento total 200.000 o resultado da aplicação de uma taxa de 0,02 %.

O rendimento (b) feita a mesma operação que para o rendimento (a) fica reduzido a 1.800.000; e applicando-lhe os 10% dá 180.000, quantia esta que está para o rendimento antes de deduzido o mínimo de existência á razão de 9%.

E o mesmo succede com o rendimento (c). (1)

(1) As taxas 0,02, 9 e 9,90 % acham-se do seguinte modo para um dos casos, por exemplo (b):

$$180000 : 2.000.000 : x : 100 \text{ Donde}$$

$$x = \frac{180.000 \times 100}{20.000.000} = 9$$

Este critério também é insustentável por quanto se elle fosse verdadeiro, as nações que applicassem o sistema progressivo não deviam admitir o mínimo de existência. Ora a Alemanha admite o imposto progressivo e o mínimo de existência que é lá de 900 marcos.

Finalmente o último critério que nos aparece é o de Seligman. E' até o único que pode admitir-se.

Atende este critério ao fim que o legislador teve em vista com as taxas progressivas e degressivas.

O imposto progressivo tem em vista aliviar os pequenos rendimentos e o progressivo, sobrecarregar os mais elevados.

A taxa do imposto é proporcional ao rendimento; mas como a mesma taxa não tem eguaes efeitos para os pequenos como para grandes rendimentos, estabelecem-se para aquêles certas deducções e reduções, diminuindo algumas unidades á taxa normal. Tal o fim do imposto degressivo.

O ideal do imposto progressivo é sobrecarregar cada vês mais fortemente os grandes rendimentos.

E' o sistema de Seligman aquêle que nos parece estar sacionado no novo código da contribuição predial. Ai ha uma taxa média que se applica aos rendimentos desde 100.000 até 300.000.

E ao § 1.º do art. 25.º desse código vem junta uma tabela das taxas a applicar em que T representa a taxa média:

Taxas a aplicar	Rendimentos coléctaveis
T — 3	de 10₮1 a 20₮
T — 1	de 20₮1 a 100₮
T	de 100₮1 a 300₮
T + 1	de 300₮1 a 500₮
T + 2	de 500₮1 a 1.000₮
T + 3	de 1.000₮1 a 2.000₮
T + 4	de 2.000₮1 a 5.000₮
T + 5	de 5.000₮1 a 10.000₮
T + 6	de 10.000₮1 a 20.000₮
T + 7	de 20.000₮1 a 50.000₮

E applicam-se 20 % ao excedente a 50.000₮1, mas calculando-se e escriturando-se em separado.

Pela lei de 4 de maio de 1911 o limite da taxa progressiva era (T + 5). Pela lei de 5 de Junho de 1913 essa taxa elevou a (T + 7).

Está pois sancionado no nosso código da contribuição predial o sistema regressivo para os rendimentos de menos de 100₮00 e o progressivo para os de mais de 300₮00.

E' o critério de Seligman, como já dissemos, o que nos parece mais aceitavel.

100. Apreciação do imposto proporcional e progressivo. Aspetto jurídico da questão. — Sabido o que seja o imposto progressivo, vamos apreciar estas duas formas tributárias. E podemos fazer essa apreciação *sob o aspecto jurídico, sob o aspecto economico e sob o aspecto social.*

Para apreciar o imposto proporcional tem sido chamadas a depôr todas as teorias que apresentamos relativamente á justiça tributária.

A teoria do beneficio é uma teoria insufficiente para apreciar o imposto progressivo e o imposto proporcional, por quanto por ela tanto podem justificar-se estas duas formas, como até se pode chegar á conclusão de que deve applicar-se o imposto regressivo.

Assim da teoria do beneficio deduz-se que o imposto proporcional é o que deve existir, pois, representando o imposto nada mais nada menos que o beneficio que advém aos individuos dos serviços que o Estado lhe presta, êle deve ser proporcional ao rendimento de todos. O contrario seria admitir o Estado faz dois prêços pelos serviços que presta, conforme se trata dum rico ou dum pobre

Mas dizem outros escritores que os serviços do Estado são prestados principalmente aos ricos, e tem por fim garanti-los contra os pobres, em muito maior número. Sendo assim, é aos ricos que cabe principalmente o dever de pagar os impostos. E deste modo a teoria do beneficio levar-nos-ia ao imposto progressivo.

Por outro lado Stuart Mill, diz que para proteger uma fortuna de 20 contos, não é necessária por parte do Estado uma despêsa dupla daquela que é precisa para proteger uma de 10 contos. A assim Stuart Mill chega á conclusão de que o imposto que deve estabelecer-se é o regressivo, tanto mais que nos tempos modernos, a maior parte dos serviços públicos tem em vista proteger as classes pobres. E' o que succede com a instrução primária, a beneficência, etc. E assim eram as classes pobres aquelas que deveriam pagar a maior parte dos impostos.

Ora evidentemente que uma teoria que nos permite justicar estas três formas tributárias, se torna só por isso inaceitavel,

Outros escritores como Thiers ainda procuraram apreciar o imposto progressivo e o proporcional pela teoria do prêmio do seguro, de que também já falamos anteriormente.

E dizem alguns escritores, as tarifas e prêmios que essas sociedades recebem dos segurados são sempre proporcionais aos bens segurados, quer se trate de ricos, quer de pobres.

Ora o Estado sendo, como elles dizem, semelhante a uma companhia de seguros, deve estabelecer para os cidadãos um imposto proporcional aos seus bens. E assim chegavam ao sistema proporcional.

Mas diz Stuart Mill, as companhias de seguros estabelecem prêmios, não só em harmonia com os bens segurados, mas com o risco a que estão sujeitos. E é evidente que ha maior probabilidade de arder uma casa só, no valor de 20 contos, do que 20 casas no valor de 1 conto cada uma.

E assim o Estado para proteger uma fortuna de 20 contos teria de estar mais alerta do que para proteger 20 fortunas de 1 conto de reis. E assim Stuart Mill afirmava que segundo esta teoria, o melhor imposto era o progressivo.

Também esta teoria é inaceitavel na questão da apreciação do imposto progressivo e do proporcional, por quanto por ela tanto se justifica um como o outro.

A teoria do sacrificio leva-nos com Stuart Mill ao imposto proporcional. Admitindo-se o mínimo da existência, diz elle, tudo o mais que fica no património individual é supérfluo. E todos podem dispor do mesmo modo desse remanescente.

Mas com as idéas da moderna escola austriaca, esse remanescente que fica ao indivíduo depois de tirado o

mínimo de isenção, não é igualmente disponível para todos. E isto porque esse remanescente applica-se a necessidades com intensidade diversa e por isso o imposto proporcional pode levar a um sacrificio diferente. Assim um individuo medianamente rico ficará sem o necessário para satisfazer certas necessidades, ao passo que os muito ricos terão em excesso, com que satisfazer as mesmas necessidades. E deste modo o que se justificaria era o imposto progressivo, por quanto aquilo que fica aos individuos depois de tirado mínimo de existência, é destinado a satisfazer necessidades de intensidade diversa.

E' pois esta teoria também inaceitavel.

Fica ainda a teoria das faculdades e esta parece-nos poder resolver a questão.

As faculdades, como já vimos, são não só o poder de produção, mas também o poder de dispor dos resultados dela. Ora este segundo poder aumenta muito mais rapidamente que o primeiro, porque as necessidades aumentam também muito mais rapidamente que o poder de produção. Assim fazem mais falta 10 libras a um individuo que tem 100, do que 100 a quem tem 100.000. E deste modo nós somos naturalmente levados a concluir que a taxa a aplicar a este segundo individuo deve ser superior áquella que se applica ao primeiro.

Mas contra o imposto progressivo, tem-se argumentado com o facto de elle ser arbitrário.

E' preciso dizem os criticos classificar os rendimentos em grupos para applicar taxas crescentes. Esses grupos podem ser assim formados: até 100.000 um grupo, de 100.001 a 200.000, outro; de 200.001 a 500.000; outro de 500.001 a 1.000.000; o quinto até 2.000.000; o sexto até 5.000.000, etc. Ora porque é que o primeiro

grupo não ha de ir até 105.000 ou até 90.000, o segundo não ha de ir até 400.000 ou até 200.000, e assim sucessivamente? Entra pois o arbitrio na classificação dos rendimentos em grupos.

Na taxa a aplicar ha arbitrio do mesmo modo. Assim nada nos diz a razão porque se applica a taxa de 2 % ao primeiro grupo e não se ha de applicar 1,5 % ou 2,5 %; a razão porque ao 2.º se applica 3 % por exemplo e não se ha de applicar 3,5 ou 4 %, etc.

E finalmente até ha arbitrio quando se assinala o limite do rendimento para o estabelecimento da taxa. Assim, porque é que esse limite vai até 50.000.000 e não ha de ir até 49.000.000 ou 55.000.000?

Na applicação do método progressivo tudo é deste modo arbitrário, e, sendo o arbitrio a negação da justiça, este método não pode justamente applicar se.

No imposto proporcional sim — dizem os escritores que criticam o imposto progressivo — ha certeza. Basta saber o montante da matéria colectável e aquilo que o Estado quere receber e tudo o mais será obra duma simples regra de três. Se a matéria colectável fosse 100 000 contos por exemplo e o Estado quizesse obter 30 000 estabelecia-se a proporção e verificavamos que a taxa a applicar seria de 33 %.

O imposto proporcional é rialmente mais certo que o progressivo, mas é injusto e iníquo, porquanto onera do mesmo os rendimentos dos indivíduos sem atender ás suas condições de vida.

E demais a justiça hoje, principalmente a penal, não é de modo nenhum incompativel com o arbitrio. Assim hoje é permitido o chamado *sistema da individualisação da pena* pelo qual o juiz usando do seu arbitrio applica as penas conforme as condições do criminoso.

E se na aparência o imposto proporcional se nos apresenta como mais estavel que o progressivo, elle é mais arbitrário do que este, porque onera do mesmo modo, individuos em condições as mais diversas.

E deste modo, a dentro do campo jurídico, o imposto proporcional é insustentavel, devendo admitir-se o progressivo.

101. Aspetto económico e social. — Vamos verificar que sob o aspecto económico e social é também o sistema progressivo aquêlle que é preferivel.

Na organização actual ha um grande número de desigualdades e o imposto progressivo apresenta-se como um meio de as corrigir. Tal a doutrina defendida pelos socialistas catedráticos, tendo á frente Wagner.

E o imposto progressivo existe também nos chamados programas mínimos do partido socialista, isto é, faz parte do conjunto de reformas que elles exigem do Estado para já. E' claro que estas idéas não podem manter se nas organizações socialistas, por quanto ai desaparecerá a propriedade privada dos meios de produção, não sendo então consebivel o imposto em qual quer das suas formas. E até os socialistas admitindo transitoriamente, enquanto não se estabelecer a perfeita egualdade económica, o imposto progressivo se afasta das idéas Karl Marx que nada absolutamente, esperava das reformas fiscaes das classes burguêsas.

Segundo Walker o imposto progressivo é também o único justificavel. E isto porque o Estado por atos ou omissões contribui para as desigualdades sociais, pois não protege eficazmente os individuos, de modo a evitar fraudes e violências.

Assim o Estado, por meio de atos como a guerra, as pautas aduaneiras, tratados de commercio, e vários privilégios contribui para as desigualdades sociais e portanto deve compensar de algum modo um mal que em grande parte d'êle provê n. E daí o imposto progressivo. A esta doutrina chama Seligman *teoria compensatória geral*.

Ha também a *teoria compensatória especial* de Leroy-Beaulieu. Os impostos diz este escritor, devem ser proporcionais; mas como ha para os impostos de consumo um desvio da proporcionalidade em desfavor das classes pobres e das classes trabalhadoras, deve estabelecer-se um desvio em sentido inverso em desfavor das classes ricas. E esse desvio obtêm-se applicando o imposto progressivo, na medida necessária para compensar as classes pobres e trabalhadoras da sua situação desfavoravel no pagamento dos impostos de consumo. E daqui ve n a esta teoria o nome de *compensatória especial*.

Mas, diz se contra o imposto progressivo, êle deprime o desenvolvimento da riqueza nacional e o desenvolvimento da produção, por quanto absorve grandes somas de capital.

Responderemos que não é o método progressivo que deprime a expanssão da riqueza nacional e o desenvolvimento da produção. O que faz isso é a applicação do método progressivo com uma taxa elevada. E este defeito é comum ao método proporcional. Desde que a taxa do imposto é exagerada, todo o imposto tem efeitos nefastos para a produção e para o desenvolvimento da riqueza nacional.

Quando a taxa for moderada então o método progressivo, que atende acima de tudo ás condições do

contribuinte, é superior ao método proporcional, que esquece por completo essas condições. O primeiro é pois muito mais justo, muito mais equitativo.

Mas pode ainda dizer-se, o imposto progressivo é pouco produtivo.

A isto deve responder-se que não é para aumentar a produtividade do imposto que se adôta o método progressivo, é sim para estabelecer uma forma tributária justa e equitativa.

Alguns afirmam ainda que o imposto progressivo dá origem a fraudes e dissimulações.

Isso succede mas é no imposto progressivo com uma taxa exagerada.

Onde ela é moderada os factos demonstram que as fraudes são pouco numerosas. Assim na Suissa e na Alemanha onde o imposto progressivo existe, as fraudes são pouco numerosas. Naquêto último país onde a matéria colectavel se determina pela declaração dos contribuintes, é precisa uma fiscalisação rigorosissima, que consegue evitar as fraudes.

Ena Suissa os cantões que o receberam mal a principio, aceitam-no hoje de bom grado, em face dos seus bons resultados.

Finalmente alguns escritores vieram afirmar que o imposto progressivo dava logar á emigração dos capitais para os países onde tal imposto não existisse.

A isto responde Leroy-Beaulieu que é insuspeito neste caso, pois é partidário do imposto proporcional, que tal inconveniente não existiria uma vês que todos os países admitissem e sancionassem o imposto progressivo.

Mas os próprios factos nos demonstram que esse inconveniente não existe, por quanto na Inglaterra, na

Alemanha e na Suíça, existe o imposto progressivo e os capitais concentram-se cada vês mais nesses países.

De modo que a conclusão a que deveremos chegar é que estes inconvenientes apontados ao imposto progressivo, são aparentes e este representa para os países que o adotarem um grande avanço em matéria fiscal, desde que a taxa seja moderada.

102. Imposto pessoal e rial. Discriminação dos rendimentos. — Para que o imposto progressivo produza os seus resultados precisa de ser estabelecido em harmonia com as faculdades do contribuinte.

Dai a questão se o imposto deve ser *pessoal* ou *rial*.

Ha duas concepções de imposto pessoal e rial — a *antiga* e a *moderna*.

Segundo a concepção antiga o imposto é pessoal *quando recai sobre a pessoa do contribuinte*; e rial *quando recai sobre a sua fortuna*.

Esta noção deixa muito a desejar, por quanto deste modo não haveria imposto nenhum que não fosse ao mesmo tempo, pessoal e rial. Todo o imposto que recai sobre os bens afecta a pessoa e *vice versa*.

O imposto pessoal recai sobre a pessoa do contribuinte e é também rial, por quanto se recai sobre o individuo não é pelo facto da sua existência, mas pelas suas riquezas.

Por isso modernamente os escritores procuraram dar uma nova noção do imposto pessoal e do rial.

E assim o imposto pessoal é *aquêle que recai sobre a materia colectavel atendendo á situação do contribuinte*, isto é, *afecta a matéria colectavel atendendo ao grau de bem estar que ella assegura ao contribuinte*.

O imposto diz-se rial *quando recai sobre a matéria colectavel sem atender á situação do contribuinte*, isto é, *sem atender ao grau de bem estar que ella assegura ao seu possuidor*.

Assim a contribuição predial sobre a terra sem atender ao facto de ella estar hipotecada ou não, é um imposto rial. A contribuição de renda de casa pago pelo arrendatário, sem atender ao facto de elle ser rico ou pobre, de estar endividado ou não, de ser casado ou celibatário, de ter ou não filhos, é também um imposto rial.

O tipo do imposto rial é o imposto do consumo, que é lançado do mesm.o modo para pobres e ricos.

Na Alemanha onde o imposto recai sobre os rendimentos do individuo, depois de serem classificados em vários grupos e de se lhe deduzir o mínimo de isenção, e de atender a outras reduções e ás várias condições do individuo, o imposto é pessoal.

A melhor forma de imposto é o imposto pessoal, por quanto nêle se atende ás faculdades do contribuinte. Isto tem a vantagem de evitar que dois contribuintes com a mesma matéria colectavel, mas com uma capacidade tributária diferente paguem impostos eguaes.

Assim dois industriais com fabricas idénticas, maquinas do mesmo sistema e da mesma força, com motores eguaes, mas um obtendo grandes lucros e outro arruinado, tem uma capacidade tributária diferente e não devem por isso contribuir com a mesma soma para as despêças do Estado.

Todas as nações hoje se orientam no sentido de estabelecer o imposto pessoal. Dai deriva como consequência que todos mais ou menos pretendem abolir o imposto de consumo e procuram generalisar o imposto de rendimento.

Contra a idéa da personalidade do imposto pronunciou-se Léon Say que tem uma autoridade especial sobre este assunto. Segundo êle o imposto pessoal representa um regresso a formas tributárias anteriores.

O imposto pessoal existiu no passado, sobrecarregando unicamente os pobres em benefício dos nobres e do clero. Vem a Revolução francesa e acabou com os privilégios. E agora as modernas democracias restabelecem o privilégio, mas agora em favor das classes pobres.

Léon Lay não tem razão. O imposto pessoal que modernamente começa a aplicar-se é um complemento dos princípios proclamados pela Revolução francesa. Esta acabou com os privilégios de direito e as modernas democracias pretendem acabar com os privilégios de facto.

Não se atendendo no imposto á situação do contribuinte, os ricos ficavam de facto menos onerados que os pobres, tinham um privilégio de facto. Para acabar com êle deve estabelecer-se o imposto pessoal.

E' claro que o imposto pessoal tem contra si o facto de só poder aplicar-se por meio das declarações pelos contribuintes, da matéria colectavel. Daí veio chamar-se inquisitorial, por desfraldar os segredos da indústria, do comércio, etc. Mas nós trataremos deste assunto quando nos occuparmos do sistema que determina a matéria colectavel por meio das declarações do contribuinte.

A applicação do imposto pessoal leva-nos á *discriminação dos rendimentos*.

As legislações mais modernas classificam os rendimentos em três categorias: *rendimentos devidos ao capital* (rendas, fundos públicos, acções e obrigações de

companhias, etc.). E para estes rendimentos estabelecem um imposto muito elevado.

Rendimentos devidos ao capital e ao trabalho (indústria, agricultores, comércio etc.). Estes devem ser tributados mais moderadamente.

Finalmente *os rendimentos devidos ao trabalho*, (salários e vencimentos dos funcionários). Estes devem ser tributados muito benevolmente.

Mas qual a razão porque os rendimentos devidos ao trabalho devem ser menos onerados que os devidos ao capital? E' porque aquêles são muito menos sólidos do que estes. O operario nem sempre tem collocção e por outro lado tem que contar com a velhice as doenças, a invalidês, etc. Os rendimentos provenientes do capital são muito mais estáveis e asseguram muito maior bem estar ao contribuinte que os provenientes do trabalho.

Ha pois uma faculdade diversa, conforme os rendimentos do contribuinte proveem do capital ou do trabalho.

Mas não se ficou por aqui e já hoje nas legislações do Estado Unidos da América do Norte, na Alemanha e na Inglaterra se faz distincção entre *bens ganhos e não ganhos*.

Os primeiros são aquêles que proveem do capital e do trabalho. Os bens não ganhos são provenientes do aumento da civilisação e portanto para êles contribui a acção da sociedade. São as chamadas *mais valias prediais*.

Os bens ganhos devem ser poupados pelo legislador; os não ganhos devem ser por êle fortemente tributados.

Lloyd George na Inglaterra organisou as caixas de

aposentações operárias, servindo-se do imposto sobre as mais valias prediais para custear as despesas com essa instituição.

Isto não era uma inovação, por quanto esse imposto já existia na Alemanha para as cumunas e antes de ser organizado na Inglaterra, já tinha sido votado naquêlê país, mas unicamente devia entrar em vigor no ano de 1912. Existe também, como já dissemos nos Estados Unidos.

E na França já se tem feito tentativas parlamentares nesse sentido, sendo de crer que o enorme aumento das despesas neste país, apresse a sua adopção.

Os rendimentos não ganhos são devidos á cooperação da sociedade, e por isso justo é que ela aufera os seus benefícios. Devem pois ser absorvidos ou quase absorvidos pelo imposto (1).

Esta distincção repugna ao conceito individualista da propriedade, segundo o qual ela era considerada um direito sagrado

Hoje porém o conceito que tende a predominar é o conceito socialista, intendendo os povos que os rendimentos não ganhos devem pertencer ao Estado, devendo, para isso tributar-se fortemente as successões e mais valias.

(1) Sobre mais valias prediais, podem ver-se as nossas *Lições de Economia Política*, pag. 91 e 92.

CAPÍTULO III

Pincipios economicos da tributação



103. Matéria colectavel. Capitações. —

O objeto sobre que deve recair o imposto constitui a *matéria colectavel*

Ha um sistema tributário que abstrai da matéria colectavel — é o sistema das *capitações*. Segundo êle o imposto é pago por cabeça e todos pagam o mesmo sejam quais forem as suas condições. E pode recair sobre os indivíduos ou sobre famílias, sem distincção de sexo e idade, ou atingir simplesmente os indivíduos de certa idade e dum sexo apenas.

O sistema das capitações é muito simples, visto não exigir investigação da matéria colectavel. E' além disso muito rigoroso, pois ninguem n pode escapar se ao pagamento do imposto.

Em compensação envolve o sistema das capitações a negação de toda a justiça tributária. Por êle tanto pagam os pobres como os ricos.

Nem sequer se justifica este sistema por uma grande produtividade, por quanto a taxa do imposto tem de ser muito moderada, visto essa taxa ser a mesma, embora se trate dum rico ou dum indivíduo que viva na miséria.

ria. O sistema das capitações envolve deste modo um sacrificio grande para a maioria da população dum país e nem sequer tem o mérito de dar ao Estado as receitas de que elle precisa.

De tudo isto deriva que o sistema das capitações tende a desaparecer das legislações tributárias dos Estados modernos, existindo apenas naquêles logares em que a justiça tributária se descursa por completo. E por isso este sistema actualmente só existe para as colónias relativamente aos indígenas, já sob a forma de capitações, já sob a forma de imposto por *palhota* ou *cubata*.

Além desta forma de capitação que na técnica financeira se chama *capitação simples*, ha a *capitação graduada*.

Segundo esta forma do sistema das capitações, ordena-se a população dum país em classes, pagando todos os individuos que pertencem a cada classe a mesma capitação.

O sistema da capitação graduada esteve em vigor no passado.

Assim na Prússia havia a classe dos camponêses, a dos operários livres e a dos burguezes. A cada classe destas applicava-se uma taxa especial.

Na Alemanha também este sistema existiu com o nome de *klassensteuer* (imposto de classe). Havia os jornalheiros e os domésticos, os lavradores, os proprietários e comerciantes e as pessoas ricas.

Na França também este sistema esteve em vigor, mas aí as classes eram muito mais. Havia 22, entrando na primeira o delfim que pagava 2.000 libras e na última os mais pobres pagando apenas 20 *sous*.

Contra esta forma de imposto deve argumentar-se com as seguintes considerações: Ou as classes são pou-

cas e então a justiça tributária, ainda se não salva; ou são numerosas e nesse caso, pode até certo ponto adaptar-se o imposto ás condições do individuo, não existindo já o sistema das capitações, mas o imposto sobre o rendimento organizado dum forma muito grosseira e rudimentar.

Entre nós ainda existem as capitações, para os chefes de familia, proprietários ou residentes em cada circunscrição no chamado *serviço braçal*. Todavia não constitui isto um imposto propriamente dito o qual é caracterizado pelo facto de ter de ser pago em valores mobiliários. O serviço braçal é uma prestação de serviços.

104. Os consumos. — Uma das matérias collectáveis que foi muito apreciada no passado foi a dos *consumos*.

Hoje porém encontra-se posto de parte.

Este sistema tributário esteve tão generalizado no passado, que quando eram precisas novas receitas ou se criavam novos impostos sobre os objetos do consumo ou se aumentavam os já existentes.

E justificava-se este sistema tributário por uma *razão fiscal* e por uma *razão jurídica*.

Sob o ponto de vista fiscal, o imposto lançado deste modo era muito produtivo, por quanto era pago por todos e era pouco sensível, realisando-se deste modo a chamada anestesia fiscal, seguindo-se a máxima de que era preciso «depenar o pato sem que elle gritasse». Na verdade diziam elles, existindo o imposto sobre o consumo, elle vai sendo pago a pouco e pouco e sem que o contribuinte disso se recinta muito.

Justificavam ainda o imposto lançado sobre os obje-

tos de consumo sob o ponto de vista jurídico, dizendo que ele era muito mais equitativo que o imposto sobre o rendimento, atentas as dificuldades que ha em determinar o rendimento de cada individuo.

O sistema de que vimos tratando está hoje sendo posto de parte, por quanto para ser justo devia incidir sobre os consumos de luxo. Ora estes consumos podem ser reduzidos e por outro lado são próprios duma classe limitada. Portanto o imposto que recaisse sobre tudo nos consumos de luxo seria muito pouco produtivo e por isso o imposto segundo este sistema tem recair sobre os consumos necessários. Ora neste caso o imposto pesava muito sobre as classes pobres, sendo a percentagem do orçamento das famílias destas classes que era absorvida pelo imposto, muito mais elevada que nas classes ricas. E isto por causa da lei de Engel que diz que *quanto menor é o rendimento duma família, tanto maior é a parte proporcional, que ela destina ás despêsas da sua subsistência.* (1)

Os impostos sobre os consumos tem por tudo isto sido considerados como recaindo sobre a miséria e inversamente proporcionais aos rendimentos do contribuinte.

A tendência é pois para abandonar o sistema dos consumos. E esta tendência realisa-se, fazendo incidir o imposto de consumo unicamente sobre certos géneros; ou então quando se pretende levar a cabo algumas reformas, pôr completamente de parte a idéa de recorrer ao imposto de consumo, etc.

Assim é interessante o que se passou na Inglaterra

(1) Vid. nossas Lições de Estatística pagg. 81 e segg.

quando se pensou em organizar de aposentações operárias. Alguns conservadores entenderam que as receitas para tal fim deviam obter-se por meio de direitos aduaneiros.

Porém os liberais, como esses direitos vinham afinal acrescer ao preço dos productos importados, não consentiram em tal, dizendo que seria fazer melhoramentos em beneficio das classes. E na verdade isso seria dar-lhes com uma das mãos e tirar-lhes com a outra. Ora a lei da solidariedade impôo aos beneficiados da sorte que contribuam na medida das suas forças para melhorar a sorte dos mais desafortunados, e portanto era aos ricos que incumbia contribuir para as caixas de aposentações. E isso foi levado a efeito por Lloyd George que foi buscar aos impostos sobre as mais valias prediais as receitas necessárias para a instituição das caixas das aposentações operárias.

O mesmo se deu na França, onde para realisar reformas idénticas se recorreu aos impostos sobre os rendimentos.

Em conclusão: o sistema dos consumos tende hoje a desaparecer e actualmente procura n-se outros sistemas tributarios que substituam aquêlo com vantagem.

105. O rendimento. — A idéa de tributar os rendimentos foi primeiro defendida pelos fisiocratas. E em harmonia com as suas doutrinas defendiam que o imposto unicamente devia recair sobre o producto liquido da agricultura — a única indústria productiva.

E nem sequer pensasse, diziam os fisiocratas, em tributar as outras indústrias para aliviar a indústria agricola, pois que por meio de repercussões successivas o imposto lá ia pesar sobre a agricultura. E portanto

era preferível que o legislador se dirigisse directamente aos agricultores, a pedir-lhe o necessário para ocorrer ás despêsas do Estado. Deste modo, evitar-se-ia não só a dificuldade proveniente da cobrança duma multiplicidade de impostos e por outro lado não haveria impedimentos á liberdade económica, por quanto os industriais não seriam incomodados pelos impostos.

Os fisiocratas aconselhavam o imposto único sobre a agricultura que devia absorver 30% do rendimento líquido. E entusiasmados pelo seu sistema não duvidaram em afirmar que afinal esse imposto era mais aparente do que real, por quanto na transmissão da propriedade deduzia-se logo o valor correspondente ao imposto.

Os fisiocratas esqueciam-se assim de que se isso sucedia na realidade para aquêles que adquiriam a propriedade posteriormente ao estabelecimento do imposto único sobre a agricultura, aquêles que tivessem a honra de inaugurar o seu sistema tributário, sofrer-lhe-iam todos os inconvenientes.

O sistema do imposto único sobre a agricultura foi posto em prática por Markgraf, príncipe de Baden, em 3 comunas. Passados 4 anos foi extinto em 2, e passados 30 na ultima, não tendo dado resultados satisfatórios.

Os fisiocratas, apesar de verem malogrados os seus esforços, perante os maus resultados do seu sistema, não desestiram, explicando a ineficácia do imposto único por ter tido uma applicação tão restrita.

A Revolução franceza seguiu também este sistema, por quanto um orçamento de 500 milhões de francos pediu nada menos de 240 milhões aos proprietários.

O sistema dos fisiocratas não nos merece larga discussão. Éle é inadmissivel tanto sob o ponto de vista

económico, como sob o ponto de vista fiscal. Sob o ponto de vista económico, nós demonstramos já na Economia que todas as indústrias são produtivas e que a agricultura não cria a matéria, mas sim transforma-a, dando-lhe novas utilidades. Assim como o agricultor faz grão com água, nitratos e fosfatos, o industrial faz sabão com corpos gordos e potassa.

Sob o ponto de vista fiscal, também este sistema não satisfaz, por quanto levaria a concluir que só uma classe devia pagar o imposto. E seria absolutamente impraticavel, pois estando a satisfação das necessidades colectivas dependente dum imposto que só recaisse sobre a agricultura metade ou $\frac{3}{4}$ dos rendimentos desta seriam absorvidos por esse imposto.

Adam Smith veio demonstrar que todas as indústrias eram produtivas, por quanto modificavam a matéria dando-lhe novas utilidades, isto é, tornando-a mais apta a satisfazer as necessidades do homem. E agrupando todas as indústrias sob a designação do *trabalho* concluia que o imposto devia recair sobre os produtos do trabalho.

A doutrina de Adam Smith é incompleta, por quanto, nós já vimos atraz que êle considera as faculdades do individuo como sendo constituídas pelo rendimento. Ora na palavra *faculdade* nós abrangemos tanto os rendimentos (poder de produção) como o poder de dispor dos resultados da produção (consumo). E é da coordenação destes dois poderes que resulta a faculdade de cada cidadão.

Por isso os escritores que se seguiram a Adam Smith classificaram os rendimentos em três categorias — *bruto, líquido e livre* — para determinar a matéria colectavel.

O rendimento bruto era constituído pela totalidade da produção; o rendimento líquido era o rendimento bruto deduzidas as despêsas de produção; e o rendimento livre é o rendimento líquido, depois de deduzidas as quantias gastas na satisfação das necessidades fundamentais da família do produtor.

Feita esta distinção diziam uns que o imposto devia recair sobre o rendimento líquido, queriam que a este se deduzissem as despêsas com a subsistência da família e até as quantias necessárias para assegurar ao proprietário, um certo conforto.

A tendência é pois no sentido de atender ao consumo. Não é pois o rendimento bruto que deve constituir a matéria colectável, mas sim esse rendimento depois de feitas todas estas deducções.

E' preciso por conseguinte, aplicar, para a determinação da matéria colectável, a teoria das faculdades, levando em linha de conta não só a produção, mas também o consumo.

103. O capital. — Outra forma da matéria colectável que teve muita importância sob o ponto de vista teórico é o capital.

O imposto sobre o capital pode revestir duas formas — *imposto único* e *imposto complementar*.

O imposto complementar ainda pode revestir duas modalidades — imposto complementar de *justaposição* e de *sobreposição*.

O imposto complementar de justaposição é seguido no cantão de Vaud, onde a matéria colectável é agrupada em três categorias: uma formada pelo rendimento proveniente do trabalho, como salários, vencimentos dos funcionários etc; outra formada pelos rendimentos

que não envolvem relativamente ao seu possuidor existência de capital, como são os rendimentos provenientes de prissões etc.; a estas duas categorias de rendimentos, como matéria colectável, junta-se outra, que é constituída pelo capital. E o capital pode ser mobiliário (fundos públicos, acções de companhias, etc) ou imobiliário (prédios rústicos e urbanos). Ha aqui uma *justaposição* e por isso este imposto se chama *por justaposição*.

Além desta modalidade do imposto complementar ha outra que se denomina *por sobreposição*.

E consiste em se tributarem todos os rendimentos, do mesmo modo, mas aquêles que forem devidos ao capital, suportarem um novo imposto pelo facto de serem mais sólidos, de representarem para o seu possuidor uma maior garantia.

Os rendimentos provenientes do capital são pois muito mais fortemente tributados, do que quaisquer outros, sendo um meio de corrigir até certo ponto, as desigualdades sociais.

Este sistema existe na Prússia onde ao lado do imposto sobre o rendimento (*Einkommensteuer*), existe o imposto sobre o capital (*Erganzungssteuer*). Este é um imposto complementar que incide sobre os capitais superiores a 6.000 marcos. Exceptuam-se dêle contribuintes cujo rendimento colectável não ultrapasse 900 marcos, desde que os seus capitais não ultrapassem 20.000 marcos.

De modo que ha um imposto sobre o rendimento quer êle provenha do capital, quer do trabalho; mas sobre o capital desde que seja superior a 6.000 marcos incide depois um novo imposto. Ao imposto sobre o rendimento sobrepõe-se outro sobre o capital e por isso

se chama imposto complementar de *sobreposição*. Este imposto tanto se obtêm, aumentando a taxa para os rendimentos provenientes do capital, como fazendo incidir sobre este um imposto especial.

Mas o sistema do imposto complementar sobre o capital não é o mais preferido pelos escritores que se prendem mais com o *imposto único sobre o capital*.

Tem este sistema duas modalidades. Assim ao passo que uns escritores dizem que o imposto único deve recair do mesmo modo sobre qualquer forma do capital, outros sustentam que unicamente deve onerar o capital fixo.

E' de opinião que o imposto deve onerar toda e qualquer forma do capital, Girardin. E' preciso atender a que a noção do capital apresentada por este escritor não é a noção económica, por quanto êle não só chama capital ao conjunto dos meios de produção devidos ao trabalho do homem, mas também aos bens de uso, como joias, parques, jardins, quadros, estátuas, etc. Girardin tem do capital uma noção que se pode chamar *noção fiscal*.

Este escritor defende a sua opinião com razões de ordem *jurídica, económica e fiscal*.

Sob o ponto de vista jurídico, diz Girardin o imposto deve afectar toda e qualquer forma de capital quer êle renda quer não. E isto porque segundo a doutrina de Girardin, o imposto é semelhante ao prémio de seguro, e o Estado tanto gasta para proteger os capitais que rendem, como os que não rendem.

Sob o ponto de vista económico o imposto, incidindo sobre qualquer forma de capital do mesmo modo, é um estímulo para a circulação, por quanto o capi-

talistas tendo de pagar esse imposto, hão-de procurar colocação para os seus capitais.

E sob o ponto de vista fiscal o imposto único sobre qualquer forma de capital é optimo, porque evita que deixe um grande nú nero de riquêsas por tributar, como joias, quadros, estátuas, parques etc., que pelo imposto de rendimento ficariam sem pagar impostos.

Depois é muito mais facil determinar o capital que um individuo possui, que os rendimentos auferidos por êle.

A doutrina de Girardin é indefensavel, por quanto nada ha mais injusto do que tributar do mesmo modo capitais que rendem e capitais que não rendem.

Depois, tributando os quadros, as joias, as estatuas os parques, do mesmo modo que os capitais produtivos, equivalia a destruir a riquêsa artística e a sociedade tem interesse em conservar o seu património artístico.

E como a terra era o capital que melhor se podia avaliar, era sobre ela que recaia principalmente o imposto. Por outro lado o capital toma várias formas, conforme o ramo de produção, vindo assim o imposto a recair sobre as várias indústrias. Donde resultaria que o imposto único preconizado por Girardin, vinha afinal a desdobrar se nas formas que êle reveste na actualidade. Era pois um imposto único apenas na aparência.

Ha ainda outra modalidade de imposto único sobre o capital que é defendida por Menier.

Diz este escritor que o imposto deve recair somente sobre o capital circulante.

E defendia este sistema para isentar a riquêsa em via de formação e tributar unicamente a riquêsa que já se encontra consolidada.

Por este sistema eram isentos de imposto, as matérias subsidiárias, as mercadorias que constituem as pro-

visões dos comerciantes etc ; e eram tributados os prédios, as máquinas, os instrumentos, etc.

Menier apresentava o seu sistema, acreditando que êle seria um meio de estimular o desenvolvimento da riqueza.

Esta doutrina é, como a anterior, indefensável. Na verdade não é só o capital fixo que dá lucros, é também o circulante. E a aplicação deste sistema daria em resultado o seguinte: o industrial pagava um imposto, pelas máquinas, pelos prédios, pelos instrumentos, quer tivesse lucros, quer não; o comerciante podia rialisar somas fabulosas que não pagaria nada. Os possuidores de fundos públicos, tendo poucos títulos pagava o imposto; os grandes banqueiros que tivessem acumulados para vender, muitos títulos e grande quantidade de numerário, rialisando grandes lucros não pagavam nada. E pois este sistema uma fonte de muitas desigualdades.

Por outro lado, nem sequer se estimulava o desenvolvimento da riqueza dum país, por quanto ela viria ser castigada, quando se consolidasse, pelos serviços que tinha prestado á sociedade (!).

O sistema do imposto único sobre o capital em qualquer das suas formas é pois inadmissível, podendo justificar se o imposto complementar, como êle é admitido nas legislações modernas, sobre tudo na alemã.

(!) Ultimamente Wagner admitia um imposto sobre o capital como meio de acabar com as desigualdades desta organização. Esse imposto devia para tal fim cair sobre o *capital categoria-histórica* que não são devidos nem ao capital nem ao trabalho e asseguram ao seu possuidor, um rendimento sem trabalho algum pessoal. O imposto sobre as sucessões, é uma das applicações deste sistema nas legislações modernas.

107. As faculdades. — O principio da justiça tributária mostra nos que na tributação devemos atender ás faculdades do individuo, devendo cada um pagar em harmonia com ellas. E no conceito de *faculdades*, como vimos já, integram-se dois elementos — o da produção e o do consumo. A este último elemento, não atendem nem o sistema que considera como matéria colectavel o capital, nem o que considera como tal o rendimento.

Adam Smith, embora da sua máxima da justiça pareça dever inferir-se que admitia a teoria das faculdades, era partidário do rendimento como matéria colectavel.

Mas os escritores que se lhe seguiram afastaram se da sua doutrina, atendendo cada vês mais ao elemento *consumo*. Admitiram o imposto sobre o rendimento liquido que era constituído pelo rendimento total menos as despêsas de produção, entrando nestas despêsas, as que eram feitas para satisfazer as necessidades fundamentais da familia e as que se destinavam a assegurar-lhe um certo conforto. E assim chegavam a admitir o imposto sobre o rendimento livre.

O mesmo se dá com o sistema que considera a única matéria colectavel o capital, onde não se atende ao consumo. Ora dois homens com o mesmo capital podem estar em condições muito diversas, por quanto um pode ter encargos de familia pesados e outro não.

E um pode ter os seus capitais a render mais que os do outro.

Não se atende, para o lançamento do imposto, senão ao poder de produção, quando a capacidade tributaria do individuo deve determinar-se em harmonia não só com o seu poder de produção, mas também com o poder

de dispôr dos resultados dela. E' da coordenação destes dois poderes que resulta a faculdade de cada um. E' pois á teoria das faculdades que devemos recorrer para determinar a matéria colectavel.

108. Doutrinas economicas e fiscaes de Lloyd George. Os novos impostos do directo inglés. — A organização das caixas das aposentações operárias trouxe á Inglaterra um *deficit* de mais de 16 milhões de libras. Para o saldar recorreu Lloyd George ao aumento do imposto sobre o rendimento — *income tax* — e sobre as sucessões, lançando uma sobretaxa especial, de 6 *pence* por libra, sobre os rendimentos de mais de 5.000 libras.

Mas a originalidade do sistema inglés está no lançamento dum imposto sobre as *mais valias prediais*.

Assim havia o imposto de meio *pence* por libra sobre os terrenos para construção que não estivessem utilizados e cujo valor tivesse por limite inferior 563²⁰⁰ por hectare

Ha em segundo logar 20 % sobre a valorisação de prédios devida a obras públicas e dos vizinhos. Essa valorisação obtinha-se, determinando o valor de toda a propriedade num certo momento e verificando depois nas transmissões quer a título gratuito, quer a título oneroso, o aumento de valor que se tinha dado. Outro processo a seguir para determinar a valorisação, seria o de fazer o inventário das propriedades em intervalos de tempo regulares.

Finalmente no novo sistema tributário inglés existe um imposto de 10 % sobre os lucros que os proprietários realisem nos terrenos que trazem arrendados no fim do prazo do arrendamento.

Este último imposto tem a sua justificação no facto de haver na Inglaterra o sistema de arrendar os terrenos por um prazo longo (de 99 anos, por exemplo) passando depois com todos os melhoramentos para o seu antigo proprietário.

Tais são os três impostos criados por Lloyd George, sobre as *mais valias prediais*.

O sistema tributário de Lloyd George tem por fim tributar muito fortemente, quase absorver os rendimentos não ganhos, isto é, os rendimentos que não são devidos ao trabalho nem ao capital, mas sim ao progresso da civilisação.

Este sistema prende-se com as idéas de Ricardo que dizia que o valor da terra era aumentado, em virtude do desenvolvimento da civilisação. Todavia não haveria meio de aumentar o imposto sobre a renda, por quanto Ricardo sustentava que ella era uma consequência das leis naturais e portanto o Estado era impotente para as modificar.

Mas com Henry George a teoria da renda deu origem á concepção dum novo sistema tributário que expropriasse o proprietário do rendimento que recebesse em virtude dos progressos da civilisação. Este imposto sobre as rendas devia ser, segundo Henry George, o único, e seria bastante para transformar a organização presente.

Todavia Henry George não nos dava um meio de avaliar quais os rendimentos que eram devidos aos progressos da civilisação, e os que o não eram.

O sistema de tributar as *mais valias prediais* appareceu primeiro na Afemanha e nos Estados Unidos, sendo tais os resultados obtidos que Lloyd George não teve dúvidas em pô-lo em prática na Inglaterra.

O sistema de tributar as *mais valias* parece aceitável, por quanto se nos rendimentos auferidos pelos proprietários ha efectivamente uma parte que é devida ao capital e ao trabalho, ha outra que é proveniente dos progressos da civilisação. Ora a civilisação é obra da sociedade, devendo esta receber os benefícios dos melhoramentos a que dá logar. E isto só por meio do imposto se pode conseguir.

Todavia tem sido muito criticado o sistema tributário a que nos vimos referindo.

E a primeira crítica com que o atacam é a de que sendo as *mais valias* uma consequência da propriedade que é um direito legítimo, lançar um imposto sobre as *mais valias* era lesar o direito dos proprietários, era realizar uma espoliação injustificável. E todo o Estado que adotar tal imposto viola o direito de propriedade.

A esta crítica responderemos que sendo as *mais valias*, uma consequência da civilisação, sendo devidas á sociedade, esta seria injustamente espoliada se essas *mais valias* se entregassem aos proprietários que não tinham contribuído para elas nem com capitais, nem com trabalho.

Mas então, dizem outros escritores, se o Estado se julga com direito ás *mais valias* por elas serem devidas á sociedade, também deve endenisar os proprietários dos prejuizos que lhe advenham em virtude do aumento da civilisação.

Admitir o contrário seria attribuir aos proprietários a totalidade da desvalorisação e não lhe conceder senão em parte o aumento do valor dos seus prédios. Ora isto é tudo quanto ha de mais injusto.

Se com a construção duma linha férrea, dum canal, com a mudança dum porto, dum teatro, etc., a proprie-

dade vem a ser desvalorizada, o proprietário é o único lesado. Mas se a propriedade se valorisa pelos mesmos factos o Estado aparece em nome da sociedade a reclamar a sua parte.

Esta dificuldade é muito mais difficil de remover do que a primeira. E tem-se pretendido resolvê-la, dizendo que se a desvalorisação fôr devida directamente á sociedade, não ha dúvida que esta deve endenisar. Mas se é devida ao desvio duma corrente comercial, como por exemplo á abertura do canal do Panamá, então a sociedade que nisso tem apenas uma acção indirecta, não deve endenisar.

Mas como distinguir se a desvalorisação é devida directa ou indirectamente á sociedade? Não ha meio.

Outros escritores dizem que o imposto sobre as *mais valias* é facil de estabelecer, pois são fáceis de determinar as valorisações dos prédios. Outro tanto não succede com as desvalorisações cujo montante não pode determinar-se bem e podem dar logar a fraudes e a simulações constantes.

Mas então reconhece-se que o Estado deve endenisar os proprietários pelas *menos valias* que venham a supportar nas suas propriedades, restando apenas descobrir um meio de as determinar. E se esse meio ainda é desconhecido por nós, pode vir a descobrir-se muito em breve. E' questão de estudo, por quanto também foi preciso muito trabalho para se chegar a uma avaliação rigorosa das *mais valias*.

E qual o resultado disto? O Estado ver-se ia assoberbado com reclamações, tendo de endenisar a cada momento. E então o imposto sobre as *mais valias* longe de representar um rendimento para o Estado, seria um pesadíssimo encargo. O imposto sobre as

mais valias não é bem fundamentado. Todavia êle existe nas nações que vão na vanguarda da civilização como na Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos.

109. Repercussão do imposto. Repercussão, difusão e incidência do imposto. —

Frequentemente a matéria colectavel sobre que se lança o imposto não chega a ser tributada, por quanto o contribuinte, contrariando as previsões do legislador, consegue transferi-lo para outro indivíduo. Tal o fenómeno da repercussão do imposto que pode definir-se *o processo por meio do qual o contribuinte se reembolsa no todo ou em parte do imposto, transferindo-o para outros indivíduos*. Assim dá-se a repercussão no imposto sobre a indústria, se o industrial consegue transferi-lo para o preço dos produtos. Os operários que conseguem elevar o salário para pagarem o imposto de consumo, transferem-no para o patrão, realizando também a repercussão do imposto. E isto dá-se no caso de esse imposto ser grande, pois os operários vendo-se em dificuldades hão de emigrar; ha diminuição de oferta de braços e o salário sobe. Deste modo quem vem a pagar o imposto de consumo, é o patrão.

Não deve confundir-se a repercussão do imposto, com a *evasão*, por quanto nesta o contribuinte furta-se ao pagamento do imposto sem o transferir para ninguém, ao passo que naquela, o imposto é transferido para outro contribuinte. Na *evasão* não ha pagamento, ao passo que na repercussão êle existe embora não seja feito por quem devia fazê-lo.

A *evasão* pode ser *legítima* e *ilegítima*

Existe a *ilegítima* quando o não pagamento é devido á fraude, como no caso de contrabando. Existe a

legítima quando o produtor aperfeiçoa os processos de produção de modo a desenvolvê-la tanto, que ha uma parte que não é atingida pelo imposto. É o que succede com a produção do assucar. O imposto é geralmente lançado sobre cada hectare de cultura de beterraba, prevendo o legislador a produção nessa superficie e lançando o imposto em harmonia com ela. Ora se o proprietário consegue aumentar a produção além do que previu o legislador ha uma parte que não é atingida pelo imposto e dá-se a chamada *evasão legal do imposto*. Isto succedeu em Angola com o fabrico do alcool.

A repercussão do imposto, também não se deve confundir com a *difusão*, que é a transferência parcial do imposto. Diferê da repercussão em não abranger a transferência total. Deste modo a *difusão* é sempre *repercussão*, mas esta nem sempre se confunde com aquela.

A *difusão* é a repartição do imposto no meio social, como a luz se difunde nos meios luminosos. O imposto reparte-se pelos indivíduos e vai-se transferindo através dos vários contribuintes.

De modo que ao passo que a *difusão* abrange apenas a transferência parcial, a *repercussão* abrange esta e a total. *Repercussão* é pois uma expressão mais rigorosa.

Não deve também confundir-se a *repercussão* com a *incidência*. Esta é o pagamento definitivo do imposto. E esse pagamento tanto pode ser effectuado pelo contribuinte a quem o legislador se dirigiu (*incidência directa ou legal*), como por qualquer outra pessoa para quem se repercute o imposto (*incidência indirecta*).

Na *incidência directa* ha apenas um *contribuinte de*

direito que é aquêlê a quem o legislador se dirige. Na incidência indireta ou repercussão propriamente, a personalidade do contribuinte desdobra-se em contribuinte *de facto e de direito*, sendo aquêlê a pessoa para quem vem a repercutir-se o imposto.

Na terminologia moderna ha a *percussão* que é a acção do imposto sobre o primeiro contribuinte; a *repercussão* que é a transferência do imposto, dum contribuinte para outro; e a *incidência* que é o pagamento definitivo do imposto.

É claro que todas as transferências que se vão dando no imposto, se realisam por meio de transacções.

Mas quem vem a pagar, em última análise, o imposto?

O fenómeno da repercussão pode vir perturbar todos os planos de justiça tributária que o legislador teve em vista. Assim supozhamos que o legislador, tendo tributado toda a riqueza imobiliária, queria tributar a mobiliária, lançando um imposto sobre a renda de casa que devia ser pago pelos inquilinos. Se estes conseguirem dos senhorios um abatimento na renda, realisam a repercussão do imposto. E o que succede é que não só a riqueza mobiliária não é tributada, mas a imobiliária, suporta um imposto duas vêses. E assim onde o legislador teve em vista realisar a justiça tributária, verificou se a maior das injustiças.

Por outro lado a repercussão pode atenuar os efeitos desastrosos de alguns impostos. Por exemplo: se os operários conseguirem elevar os salários, no preciso para pagarem o imposto de consumo, realisam a repercussão deste imposto que vem a ser pago definitivamente pelos patrões.

E assim nós vemos por um lado o fenómeno da

repercussão a dar logar a injustiças e por outro a estabelecer a equidade na justiça tributária.

E' por isso que o problema da repercussão é muito difficil, comparando-o até Leroy Beaulieu ao problema do livre arbitrio. no campo da philosophia, e outros á teoria da quadratura do círculo na mathematica.

110. Teoria da repercussão illimitada e da repercussão indefeizida. — São estas as

duas teorias que se apresentam para resolver o problema da repercussão

Segundo a *teoria da repercussão illimitada* os impostos veem a atingir certas e determinadas classes.

Dividem-se porêem os escritores, quando pretendem determinar qual a classe que afinal paga o imposto. E as divergências apparecem entre os próprios individualistas mais conceituados.

Assim Adam Smith sustenta que a classe sobrecarregada pelo imposto é a dos proprietários. Ricardo sustenta que é sobre a classe industrial.

De modo que segundo estes dois escritores, os impostos ainda que lançados sobre todas as classes, veem unicamente a ser pagos por uma. E as classes que pagam devem ter defendidos os seus interesses. O Estado deve organizar um sistema tributário que lhe permita receber os impostos sem que êles se repercutam sobre as diversas classes. Evitam-se assim antecipações, vexames e por vêses até, ruturas no equilibrio economico.

Os socialistas defendem também esta teoria. Assim Lassalle diz que os impostos veem a recair totalmente sobre a classe trabalhadora, por quanto todas as classes os repercutem até entiaarem no preço dos productos.

Os operários só teriam um meio de realisar também a repercussão do imposto pelo aumento do salario. Mas este só muito lentamente acompanha o preço dos productos.

Por isso, conclui Lassale, o Estado deve abolir aquêles impostos que recaiam sobre as classes trabalhadoras, como o de consumo.

A *teoria da repercussão indefinida* é oposta á da repercussão ilimitada. Foi defendida por Canard nos seus *Princípios de economia Política*, publicados em 1801. O imposto é lançado sobre uma classe, mas repercute-se de tal modo que todos veem a pagar. Cada um vem a suportar uma molécula do imposto.

Assim suponhamos um imposto lançado sobre a classe industrial.

Este procuraria transferi-lo para os seus clientes, que por sua vês, o transferiam para os seus compradores; e estes finalmente procurariam compensar-se com a diminuição das rendas de casa, aumento de salário, etc.

De modo que o imposto é conveniente, e se alguma vês deixa de o ser, é porque se lançaram impostos novos que não deviam ser lançados. Os impostos que tem a sanção do tempo são bons, porque todos contam com elles, tendo já a sua vida ordenada, de modo a poder pagá los. Representam inconvenientes que como o clima, o solo, ect., encontram já os homens prevenidos contra elles.

Esta mesma doutrina foi sustentada duma outra forma por Thiers. Os impostos segundo este escritor transformam-se em taxas sobre o consumo. E isto porque no fim da produção, o imposto encontra-se incorporado no preço dos productos. E deste modo to-

dos suportam o imposto em harmonia com o que consomem.

Nenhuma destas teorias resolve a questão.

A primeira é muito simples, não podendo por isso admitir-se. Na verdade ha impostos que como os das sucessões e doações, não se repercutem. E mesmo o imposto sobre o rendimento não se repercute facilmente.

A segunda é até certo ponto verdadeira, por quanto os impostos tendem a espalhar-se por todas as classes. Mas tal não quer dizer que elle venha a repartir-se duma forma justa por todas as classes. E isto porque umas classes opõem maior resistência ao pagamento do imposto do que outras, em virtude de as suas condições serem diversas.

E a doutrina de Thiers segundo a qual o imposto vem a traduzir se em taxas sobre o consumo, repartindo se por todos igualmente, também não é aceitavel. Na verdade, todas as classes podem ter uma compensação, menos a operária, porque esta não tem meio de repercutir o imposto. Para isso era preciso que, como já dissemos, os salários evoluçõessem paralelamente ao preço. Ora isso não se dá.

E ha casos em que os preços dos productos não podem vir acrescidos com o imposto respectivo. Dá se isso quando os produtores nacionais tem de concorrer com os estrangeiros. Tem aquêles de conservar os preços, para não baterem em retirada. Tal o que succede inúmeras vês com os impostos sobre a industria.

III. Aplicação das leis do valor ao fenómeno da repercussão do imposto. Formula de De Paeu. — A repercussão do imposto

realisa-se por meio da troca. E como o fundamento desta está na lei do valor, é por este que deve determinar-se o fenómeno da repercussão.

Pondo de parte as locubrações de alguns escritores, poderemos afirmar que o fenómeno da repercussão do imposto obedece á lei da oferta e da procura.

Tomemos por exemplo o imposto sobre o valor locativo das casas, pago pelos arrendatários. Se por acaso a procura de casas fôr inferior á oferta, os senhores terão de baixar a renda e os inquilinos realisarão a repercussão do imposto, por quanto quem o paga é o patrão. Se fosse a procura superior á oferta, então as rendas não baixavam e o fenómeno da repercussão do imposto, não se verificava.

Suponhamos que ha um imposto sobre uma determinada indústria. O industrial conseguirá a repercussão do imposto para o consumidor se a procura dos productos que fabrica for superior á oferta. Terá de suportar êle o imposto se a procura fôr inferior á oferta.

Outro tanto se dá com os impostos sobre o valor venal das terras.

Se houver muitas terras para vender e poucos compradores, o imposto é pago pelo vendedor, por quanto êle tem de sugar-se a um preço mais diminuto. Se a procura de terras fôr superior á oferta, quem suporta o imposto é o comprador.

Desta idéa de a repercussão do imposto estar sujeita á lei da oferta e da procura derivou a fórmula de *De Parieu*. Este escritor procura explicar o fenómeno da repercussão do imposto, sem a sugar á lei da oferta e da procura.

E diz de Parieu — «*se o objecto sobre que recai o imposto for susceptivel de restrição, dá se o fenómeno*

da repercussão; se não for susceptivel de restrição não ha repercussão; e esta dá se na razão directa da facilidade de restringir o objeto sobre que recai o imposto.

«*Se aquêle sobre que se reflecte o imposto estiver em condições de restringir o seu objeto, vem neutralisar a repercussão, desviando para o primitivo contribuinte ou para outro qualquer, uma parte ou a totalidade do imposto.*».

Mas o que ha aqui? A lei da oferta e da procura, de que De Parieu se quiz afastar. Senão vejamos o seguinte exemplo: havia um imposto sobre a agricultura; e o rendimento de algumas terras nem sequer dava para o seu pagamento. Naturalmente a consequência que daí derivava, era o abandono dessas terras. Mas abandonadas elas, diminuia a oferta, e, consequentemente, aumentava o preço dos productos. E deste modo o proprietário era compensado do imposto que pagava com a parte do preço que ia a mais. Isto é, repercutia o imposto para os consumidores.

O mesmo com o exemplo do imposto sobre o valor locativo das casas. Pagá-lo-á o proprietario quando se dê a restrição do objeto do imposto, isto é, quando a procura de prédios para arrendar seja em pequena escala. Pagá-lo-hão os inquilinos se não se der essa restrição, isto é, se houver uma procura superior á oferta.

Suponhamos um imposto sobre o consumo. Faz aumentar os preços e diminui as facilidades de vida para a classe operária. Daí resultará uma maior mortalidade, um aumento de emigração, e, por conseguinte uma diminuição na oferta de braços para o trabalho. Diminuindo a oferta de braços, aumentam os salários; e deste modo os operários repercutam o imposto de de consumo para os patrões.

Se houver um imposto sobre uma produção monopolizada, que a o suporta é o monopolista. E isto porque como diz Cournot, se êle pudesse aumentar o preço, já o teria feito, independentemente do imposto. Não podem aumentar o preço, porque haveria restrição no consumo e os lucros diminuiriam. Ha só um caso em que os preços podem ser elevados: é quando o monopolista diminui a oferta.

Quando o imposto recai sobre produções sujeitas á livre concorrência, aquêle pode ser suportado pelo consumidor ou pelo produtor, conforme se tratar de objetos de consumo necessário cuja procura não é susceptível de restrição, ou de objetos de luxo cujo consumo pode restringir-se. E isto porque no primeiro caso o preço dos produtos pode ser elevado, e no segundo, não, porque diminuiria a oferta.

Em conclusão: a fórmula de De Parieu que se apresenta como uma inovação, não é mais do que a aplicação dos princípios económicos da lei do valor.

Parece-nos que a repercussão do imposto depende da oferta e da procura. Pode porém dizer-se que afirmar que o fenómeno da repercussão está sujeito a essa lei, é pouco.

Nós responderemos que tudo mais que se possa apresentar para explicar a repercussão, não conseguirá explicá-la e que por isso sujeitamos este fenómeno á lei da oferta e da procura.

112. Amortisação ou capitalisação do imposto. — Para terminarmos o estudo dos princípios económicos da tributação, vamos ainda referir-nos á *amortisação ou capitalisação do imposto* que consiste no pagamento do imposto dum *res para sempre*.

Assim, lançando um imposto sobre a propriedade rústica esta sofre uma desvalorisação proporcional ao quantitativo desse imposto. E essa desvalorisação é suportada pelo proprietário da terra no momento em que o imposto entra em vigor. Todos os que a adquirirem daí em diante tem de entregar um preço em que ja se encontra deduzida a importância correspondente do imposto respectivo.

Suponhamos outro exemplo: é lançado um imposto sobre os fundos públicos. Em virtude disso o rendimento dos títulos diminui, baixando a sua cotação proporcionalmente ao quantitativo do imposto. E dessa baixa unicamente resulta prejuizo para os possuidores dos títulos, no momento em que o imposto se applica; todos os outros obteem, daí em diante, os mesmos títulos por um preço em que já se encontra deduzida a importância do imposto.

Geralmente trata se da *amortisação ou capitalisação* do imposto a propósito da repercussão, se bem que indevidamente. Na verdade para que se dê a amortisação do imposto, é necessário que este não se repercute. Não ha capitalisação relativa á parte que se repercute.

E' o que acontece quando se lança um imposto exagerado sobre os prédios rústicos. As terras menos férteis não produzindo sequer para pagar o imposto são abandonadas. Em consequência disso diminui a oferta dos produtos agricolas que vem a traduzir-se por uma elevação nos preços. Dêste modo os proprietários veem até certo ponto a ser compensados do pagamento do imposto, realisando a sua repercussão para os consumidores. E relativamente a esta parte do imposto que se repercute, não se dá a amortisação ou capitalisação.

Muitas vêses também sem se dar a repercussão do imposto aparecem circunstâncias que neutralizam a desvalorisação da matéria colectavel. Assim todas as circunstâncias que de algum modo a imentem a procura dos produtos da propriedade sobre que recai o imposto neutralizam, quando menos em parte, a desvalorisação a êle devida.

Em todo o caso a amortisação ou capitalisação do imposto nem sempre se pode determinar com rigor, por quanto não é facil determinar a parte da desvalorisação da propriedade que é devida ao imposto. O que não quer dizer que a amortisação ou capitalisação do imposto não seja um fenómeno que tenha logar.

CAPÍTULO IV

Princípios administrativos da tributação



113. Escolha da matéria colectavel: impostos directos e indirectos. Antigos teóricos, novos teóricos e práticos. — A administração pode, na escolha da matéria colectavel seguir dois sistemas — o dos *impostos directos* e o dos *impostos indirectos*.

A classificação dos impostos em *directos* e *indirectos* vem dos fisiocratas. Não quere isto dizer que êles não existissem já antes disso. No direito romano houve os *munera* e os *tributa* que eram impostos directos e os *vectigalia* que eram indirectos.

Foram porém os fisiocratas que criaram esta nomenclatura. Partiam do princípio de que a terra era a única fonte de riqueza e consideravam por isso impostos directos todos aquêles que incidissem immediatamente sobre o rendimento líquido da terra. Eram para êles impostos indirectos os que affectavam qualquer outra espécie de riqueza e que em repercussões successivas lá iam cair sobre a terra. Os impostos indirectos recaiam pois mediatamente sobre a terra.

E no entusiasmo da sua doutrina eram apologistas

do imposto único sobre a agricultura, afirmando que qualquer outra modalidade d'êle sómente serviria para dificultar a cobrança e trazer entraves constantes ao desenvolvimento da vida económica.

Esta distinção como a faziam os fisiocratas era clara. Nada mais simples em face da sua teoria económica, do que distinguir os impostos directos dos indirectos. Mas a classificação tornou-se confusa uma vês que os escritores, vindo demonstrar que todas as indústrias eram produtivas, deitaram por terra a teoria económica dos fisiocratas.

Dai resultou que havia impostos que uns consideravam directos e outros indirectos, aparecendo então vários critérios para fazer a distinção entre uns e outros.

E podem catalogar-se em três grupos esses critérios — 1) *o dos antigos teóricos*; 2) *o dos novos teóricos*, 3) *o dos práticos*.

1. Os antigos teóricos consideravam impostos directos *aquêles que estão a cargo de quem os paga* e indirectos os que unicamente são adiantados por quem os paga, vindo mais tarde a reembolsá-los.

De modo que em última análise, os impostos directos eram aquêles que não se repercutiam e os indirectos eram os que estavam sujeitos a repercussão.

Este critério é pouco aceitavel em virtude da obscuridade do fenómeno da repercussão. Na verdade unicamente se determinou que este fenómeno obedece á *lei da oferta e da procura*, o que é muito vago para distinguir os impostos directos dos indirectos.

Acresce que muito poucos impostos ha que não se repercutam. Assim o imposto do consumo que todos são unânimes em considerar indirecto, seria directo se os

trabalhadores não conseguissem pelo aumento do salário, repercuti-lo para o patrão.

O imposto sobre a renda de casas pago pelos inquilinos é considerado directo. Mas se os inquilinos conseguirem do senhorio a diminuição da renda repercutem para êle o imposto. E assim o imposto sobre a renda de casas seria indirecto.

De modo que segundo os antigos teóricos um mesmo imposto pode ser ao mesmo tempo directo e indirecto. Isto basta para nos mostrar a falsidade tal doutrina.

2. Os novos teóricos consideram impostos directos *os que recaem obre as manifestações immediatas da riqueza*, como o património, as profissões, a propriedade, a indústria, etc.; e impostos indirectos *os que recaem sobre as manifestações mediatas da riqueza* como a troca, o consumo, etc.

Na verdade quem tem um património, tem uma manifestação immediata de riqueza e o mesmo se dá com aquêlle que exerce uma profissão.

Os consumos e trocas são uma manifestação mediatra da riqueza, pois apenas são um indício da sua existência.

Mas os impostos sobre doações e transmissões a título gratuito, são directos ou indirectos?

Dizem os novos teóricos que são indirectos. Mas o que é verdade é que as doações e transmissões a título gratuito traduzem-se por um aumento de riqueza, sendo por isso manifestações immediatas da riqueza. E neste caso são directos.

Para ladiar esta dificuldade alguns dos novos teóricos como Graziani, vieram afirmar que nem sempre as doações e as transmissões a título gratuito representam para o donatário ou herdeiro um aumento de riqueza,

por quanto estes, já antes participavam dela em virtude dos laços de amizade que os uniam ao doador ou ao autor da herança.

Este argumento é de summa importância e a verdade é que o donatário e o herdeiro vêem aumentado o seu património, com o quantitativo da doação ou herança.

Por isso e ainda a dentro desta corrente appareceu outro critério que foi defendido pelo célebre estatístico Foville num artigo publicado no *Economista Francés*. Segundo este illustre escritor os impostos dizem-se directos quando recaem sobre situações permanentes das faculdades do indivíduo; são indirectos quando recaem sobre situações intermitentes das faculdades do indivíduo. Assim são impostos directos os que incidem sobre as profissões e a posse; e são indirectos os que sobrecarregam o consumo, os atos de troca, as doações, etc.

E' este o sistema que nos parece mais defensavel.

3. Os práticos abandonaram todas as distincções scientificas entre impostos directos e indirectos e unicamente atenderam, para fazer essa distincção, aos caracteres administrativos dos impostos.

Segundo os práticos os impostos directos são nominativos, isto é, tem a designação nominal do contribuinte. Procede-se primeiro para o lançamento deste imposto, á avaliação das faculdades do individuo, e organisa-se depois um rol da matéria colectavel (*matriz*). A matriz é posta em público, dá-se um prazo para reclamações e só depois o imposto directo se torna definitivo.

Pelo contrario os impostos indirectos são anónimos não tem designação do contribuinte.

Em segundo lugar os impostos directos estão numa

relação mais ou menos íntima com a fortuna do contribuinte, quer se siga o sistema proporcional ou o progressivo.

O mesmo se não dá com os indirectos. São eguaes quer se trate de ricos, quer de pobres.

Em terceiro lugar os impostos directos são de cobrança periódica, por quanto recaem sobre riquezas que se reproduzem periodicamente, recaem sobre situações permanentes das faculdades do individuo.

Os impostos indirectos, pelo contrario, são de cobrança permanente, pois recaem sobre situações intermitentes das faculdades do individuo. Assim ninguém pode prever quando um ato de troca se realisará, não podendo portanto afirmar quando se fará a sua cobrança.

114. Apreciação dos impostos directos e indirectos. — Os impostos directos e indirectos podem ser apreciados debaixo de três pontos de vista — a) *económico*; b) *administrativo*; c) *jurídico*.

a) Sob o ponto de vista económico, os impostos indirectos, são muito mais productivos do que os directos, porque proveem duma multiplicidade de fontes. E d'elles que se alimentam principalmente os orçamentos dos Estados modernos.

Acresce que os impostos indirectos acompanham mais de perto a riqueza. Esta antes de se consolidar circula, acompanhando-a os impostos indirectos nas suas diferentes formas.

Depois as transacções e as trocas aumentam muito mais rapidamente que a prosperidade dum país. E assim os impostos indirectos vão-se tornando cada vés mais productivos.

Por seu turno os impostos directos são mais sólidos

que os indiretos. E isto porque nos momentos de crise, todos se retraem, diminuindo então as trocas e as transacções, e por consequência avultando pouco as somas provenientes dos impostos indiretos. Os diretos, esses recaindo sobre situações permanentes das faculdades do individuo, não baixam tão facilmente. Isso verificou-se com a Inglaterra quando da guerra do Transwaal. Aquêlê país apesar de atravessar uma crise ponde continuar a guerra á custa do *income-tax* que é uma forma de imposto direto.

b) Sob o ponto de vista administrativo os impostos diretos são menos sensíveis que os indiretos. Realizam a chamada anestesia fiscal. Na verdade, ainda que a taxa do imposto indireto seja elevada ninguém virá riagir contra êle. E isto porque ninguém se lembra que ao comprar um bilhete do caminho de ferro ou um litro de azeite, pagou um imposto ao Estado. E todavia no fim do ano os impostos pagos deste modo atingem somas consideráveis.

Mas se os impostos indiretos se toleram mais facilmente que os diretos, êles são de muito mais difficil cobrança. Na verdade é precisa uma legião de empregados para realisar as diferentes operações da cobrança e evitar, por meio da fiscalisação, as fraudes que poderiam dar-se.

E deste modo, uma grande parte dos impostos indiretos é absorvida pelas despêsas com a sua cobrança.

c) Finalmente sob o ponto de vista jurídicô, os impostos indiretos não se harmonisam com os princípios da justiça tributária, por quanto não estão em relação com as faculdades dos individuos.

Pode até dizer-se que estes impostos são inversamente proporcionais ás faculdades dos individuos.

Para comprehender esta afirmação basta recordar a lei de Engel relativa aos orçamentos operários, a qual nos diz que quanto menor é a fortuna do individuo, maior é a percentagem dela que êle destina ás despêsas da sua subsistência. Por isso os impostos indiretos, principalmente o de consumo não se harmonisam com a justiça tributária. E diz-se até do imposto do consumo que êle é um imposto sobre a miséria.

A existência do imposto indireto ainda justificava no tempo em que o clero e a nobrêsa tinham privilégios fiscaes, pois eram um meio de obrigar todos a contribuir para as despêsas do Estado. Hoje porém em que ha a egualdade de todos perante o imposto, tal não se comprehende.

É por isso até que a sciência repudia modernamente o imposto do consumo.

Apesar disso os Estados não podem ainda pô-lo de parte, tendo nós de conformar-nos com este mal, por que é um mal necessário. Mas já hoje a tendência é no sentido de tributar fortemente os consumos de luxo e atenuar o mais possivel o imposto sobre os objetos de primeira necessidade.

115. Imposto único e múltiplo. — De entre os processos de escolha da matéria colectavel destacam-se os sistemas do *imposto único e imposto múltiplo*.

Existe o sistema do imposto único quando o imposto recai sobre um só objeto e pela mesma forma. O sistema do imposto múltiplo é aquêlê em que o imposto recai sobre diferentes objetos, ou sobre o mesmo objeto, mas de diferentes formas.

Assim entre nós existe o imposto múltiplo, pois ha

uma contribuição predial rústica e urbana, uma contribuição industrial, etc. Ha como se vê o imposto que incide sobre a propriedade rústica e urbana, sobre as indústrias sobre o rendimento profissional, etc.

Mas o imposto pode incidir sobre o mesmo objeto de diferentes formas.

No nosso país, por exemplo ha uma contribuição predial rústica que recai sobre os géneros agrícolas. E esses géneros veem a suportar ainda mais o imposto de consumo. Evidentemente, ha aqui um imposto múltiplo.

O sistema do imposto único nunca passou duma concepção teórica, por quanto nunca foi aplicado pelas legislações fiscais.

Foi entusiasticamente defendido pelos fisiocratas que aconselhavam um imposto único sobre o rendimento líquido da agricultura em nome da facil cobrança do imposto e do livre desenvolvimento da economia nacional.

Apareceu mais tarde a idéa do imposto único sobre o capital defendida em duas modalidades, por Girardin e Menier. Aquêlê, como vimos já (pag. 338 e segg.) tinha do capital a chamada *noção fiscal*. Para êle capital era o conjunto de haveres que existe no património do individuo. Menier admitia o imposto único, mas só sobre o capital fixo.

Modernamente delinea-se uma tendência para o tributar principalmente o rendimento. Mas isto não é um imposto único; é simplesmente um imposto geral, um imposto principal, ao lado de vários impostos com character accessório e secundário.

O imposto único parece o ideal da justiça tributária. Seria muito simples de cobrar.

Este sistema tem sido justificado com razões de ordem economica, jurídica e fiscal.

Sob o ponto de vista económico tem o sistema do imposto único a vantagem de acabar com a multiplicidade de taxas que não fuz senão embaraçar a vida económica.

Sob o ponto de vista jurídico êle é que realisa mais facilmente a justiça tributária. Havendo muitas taxas a aplicar o que sucede sempre é que uns pagam de mais, outros de menos.

Sob o ponto de vista fiscal o imposto unico é de muito facil cobrança. evita legiões de empregados, o que não sucede no imposto múltiplo.

Por outro lado é muito facil o seu lançamento: para isso basta conhecer as despêsas do Estado e as faculdades do individuo.

Eis como os partidários do imposto único e defendem.

Mas nós vamos demonstrar que o imposto único é insustentavel.

Sob o ponto de vista económico o imposto tem de ir passando por várias formas para se adaptar ás diferentes formas por que a riqueza vai passando também e isso só o faz o imposto múltiplo. Este sistema do imposto único seria ainda compreensivel antigamente quando a riqueza era apenas constituída pela terra e alguns rebanhos. Hoje não se compreende.

Som o ponto de vista jurídico por mais perfeito que seja o sistema tributário êle envolve sempre uma certa dose de injusticas. E co n o imposto único essas injusticas são muito maiores. Quando se alivia uma classe, alivia-se de mais; quando se sobrecarrega, é também de mais.

Com o sistema do imposto múltiplo, quando um imposto traz injustiças para uma classe, é sempre possível corrigi-las com o lançamento de outro que vá onerar as classes que estão mais aliviadas,

Finalmente sob o ponto de vista *fiscal* o sistema do imposto único daria lugar á aversão dos contribuintes, seria pouco produtivo e uma grande parte do seu quantitativo era absorvida pelas despêsas de fiscalisação que tinha de ser apertada para evitar fraudes.

Mas em tudo ha um meio termo: o imposto não deve ser único para não dar lugar a riacções por parte dos contribuintes, mas também não deve ser múltiplo a ponto dar lugar a confusões.

116. Determinação da matéria colectavel: método indiciário, da declaração do contribuinte e da avaliação administrativa. — São estes os três sistemas para determinar a matéria colectavel.

Alguns escritores falam ainda da *stoppage* que consiste em determinar a matéria colectavel por meio das declarações de terceiro que está encarregado de entregar os rendimentos ao proprietário. Assim o Estado em vês de se dirigir directamente ao contribuinte, pode pedir a declaração e até mesmo o pagamento do imposto, mas por conta do contribuinte, ao rendeiro, ao locatário etc. O mesmo se dava se o Estado exigisse a declaração da matéria colectavel e o pagamento do imposto aos funcionários públicos encarregados de pagar aos prestamistas, os juros da dívida pública.

Porém a *stoppage* a que estes escritores chamam um sistema de determinar a matéria colectavel é antes um sistema de cobrança do imposto.

Ficam portanto de pé os três métodos que apresentamos no sumário.

O *sistema indiciário* consiste em determinar a matéria colectavel por meio dum certo número de sinais exteriores que se consideram como traduzindo um certo rendimento.

Este sistema é praticado principalmente nalguns Estados latinos, como França, Bélgica e Portugal. Assim a contribuição mobiliária francesa que toma como indicio dum certo rendimento a casa que o indivíduo habita e a nossa contribuição industrial que atende á força dos motores, á capacidade das caldeiras, ás casas de installação, etc., são exemplos da applicação do sistema indiciário.

Tem-se apresentado este sistema como sendo o mais preferível. E isto por que êle apresenta vantagens tanto para o contribuinte como para o fisco.

Para este, porque torna muito facil a determinação da matéria colectavel. Para o contribuinte porque não permite aos empregados do fisco que se intremetam na sua vida íntima, pois unicamente terão de atender a certos sinais presuntivos da riqueza.

Depois trata-se de sinais evidentes que estão estabelecidos na lei impessoalmente, não podendo por isso haver arbitrio por parte dos agentes do fisco na determinação da matéria colectavel. E' pois um método seguro e discreto, não se prestando a fraudes por parte do contribuinte, nem a arbitrio por parte dos empregados do fisco.

Este sistema tem porém os seus inconvenientes.

Sob o ponto de vista económico êle não dá um sinal seguro para determinar as faculdades do individuo. Assim a nossa contribuição industrial toma para base

do lançamento do imposto, o número de operários que o industrial emprega, a força dos motores da sua fábrica, a capacidade das caldeiras, a casa de instalação, etc. Ora nada mais natural que haver dois industriais com as mesmas fábricas; os mesmos motores, etc., atravessando todavia um deles uma fase de prosperidade e o outro não.

O sistema que partisse da renda da casa para determinar a riqueza do individuo era também mau, porque um individuo muito rico, mas animado de sentimentos de economia pode viver numa casa muito modesta e um individuo que apenas viva desafogadamente, pode, por necessidades de família, educação, etc., viver numa casa muito mais opulenta. Sob o ponto de vista *económico* pode deste modo não oferecer uma base segura de tributação.

Sob o ponto de vista *jurídico* este sistema tem todos os inconvenientes do imposto real, desconhecendo quase sempre as faculdades do contribuinte.

Finalmente sob o ponto de vista *fiscal* este sistema não pode abranger todas as formas de tributação. Dá-se isso com os direitos aduaneiros, com o imposto de consumo, com as transmissões a título gratuito, etc. E' por isso que os Estados que praticam o sistema indiciário tem de recorrer ás declarações do contribuinte em certos casos.

Consiste o segundo sistema em o contribuinte ser obrigado a fornecer as indicações necessárias para se poderem determinar as suas faculdades. E' seguido naquêles países em que a organização tributária é mais perfeita, como a Alemanha e Inglaterra.

E' todavia preciso verificar cuidadosamente se as declarações feitas são ou não falsas. E até na Ale-

manha este sistema tem dado melhores resultados que na Inglaterra por lá a fiscalização ser mais rigorosa e as penas por falsas declarações serem muito mais graves.

Este sistema tem a vantagem económica de dar uma base segura á tributação; tem a vantagem fiscal de poder aplicar-se a todos os impostos; e tem ainda a vantagem jurídica de dar ao imposto um caracter pessoal que o põi muito acima do imposto real.

Várias críticas se tem feito a este sistema, tanto sob o ponto de vista económico, jurídico e fiscal, como sob o ponto de vista moral.

Sob o ponto de vista *económico* — diz-se — o sistema da declaração do contribuinte leva á emigração dos capitais. Na verdade ha de haver grande interesse por parte dos individuos para enganar o Estado e daí deriva por parte deste uma fiscalização apertada. E então os contribuintes para fugirem a essa fiscalização que chega a ser inquisitorial, mandam os seus capitais para o estrangeiro.

Sob o ponto de vista *jurídico* parte-se do principio de que o imposto é uma dívida de que o Estado é credor. E nesse caso — dizem os criticos deste sistema — quem deve provar a sua existência é o Estado, não tendo o contribuinte nada a declarar.

Sob o ponto de vista *fiscal* diz-se que ninguém terá a ingenuidade de vir fazer uma declaração em harmonia com a realidade, pois o que todos querem é pagar o menos possível. E portanto este sistema deixa ficar aberta a porta das fraudes.

Finalmente sob o ponto de vista *moral* diz-se que o sistema da declaração só serve para fomentar a immoralidade, pois leva os individuos a cometer fraudes e dissimulações.

Estas críticas são porêem, improcedentes.

Sob o ponto de vista *económico* o que leva os capitais a emigrar são os impostos com uma taxa elevada. E depois se os Estados fizessem um acôrdo pelo qual se sujeitassem todos a aplicar este método, tanto valia aos capitais emigrarem como não, pois a situação era a mesma.

E por outro lado a emigração dos capitais não é tão facil como parece á primeira vista. Se se tratar de capitais pequenos, nem isso lhes vale a pena. Se forem grandes capitais precisam, para produzirem alguma coisa, da direcção do seu possuidor, tendo este de emigrar com êles.

Sob o ponto de vista *jurídico*, o imposto não é bem uma dívida, é um dever social e o Estado tem o direito de, para o lançar, exigir do contribuinte todos os elementos que para isso lhe são necessários.

Sob o ponto de vista *fiscal*, ha fraudes. Mas estas podem muito bem evitar-se com uma fiscalisação rigorosa, como succede na Alemanha.

3. *O sistema da avaliação administrativa* consiste em o Estado, por arbitrio, dos seus agentes fiscaes, determinar a matéria colectavel sem atender a certos sinais externos, nem ás declarações do contribuinte.

Este método é dos três o mais imperfeito. Os agentes fiscaes, tem, no géral, tendência para avaliar pelas largas, a matéria colectavel. Então os contribuintes é que tem de provar que a avaliação é exagerada e nem sempre tem á sua disposição os meios de prova.

Também no sistema das declarações os agentes do fisco tem de provar que a declaração é falsa. Mas no sistema da avaliação administrativa o contribuinte tem de pagar enquanto não provar que possui menos e no

das declarações, o Estado tem que admitir que a declaração é verdadeira enquanto não provar o contrário. Portanto do sistema das declarações, o contribuinte encontra-se em melhores condições.

De tudo isto concluímos que o melhor método para determinar a matéria colectavel é o da declaração do contribuinte.

117. Determinação da quota individual: imposto de repartição e de quotidade. — Ainda relativamente á determinação da matéria colectavel, vamos estudar *o imposto de repartição e o de quotidade*.

No método de repartição, determina-se a soma do imposto, sem se fixar a taxa deste, e distribui-se esta soma pelas circunscrições administrativas. Estas por sua vês determinam a quota que deve pagar cada contribuinte.

Assim supnhamos que se fixava a contribuição predial em 5 000:000:000. Esta soma distribuia-se pelos distritos, pagando um 700:000:000, outro 500:000:000, etc. Cada distrito distribui a sua soma pelos concelhos. Estes podiam ainda distribuir pelas freguesias, e estas pelos contribuintes. Ou então poderiamos ficar nos concelhos, distribuindo estes o imposto pelos contribuintes que o habitavam. Tal era o que succedia na nossa legislação anterior a 4 de maio de 1911. Havia assim entre nós, o sistema da repartição em dois graus. Seria num grau apenas se fossem os distritos que distribuissem o imposto directamente pelos contribuintes.

No imposto de quotidade fixa se simplesmente a taxa do imposto, podendo o produto deste atingir uma soma maior ou menor, conforme a matéria colectavel for grande ou pequena.

Assim suponhamos que a propriedade urbana se applicava uma taxa de 10 %. Estes 10 % applicavam-se a todo o país.

De modo que no método de repartição fixa-se a soma do imposto, mas não se fixa a taxa; no método de quotidade fixa-se a taxa, mas não se fixa a soma.

Depois no método de repartição ha uma taxa para cada circunscrição administrativa, por quanto são elas que a estabelecem em harmonia com o número de habitantes e com a sua fortuna.

No método de quotidade a taxa é uma apenas para todo país quando se segue o sistema proporcional, ou diverge conforme os rendimentos quando se adota o sistema progressivo. Mas ainda neste caso, os mesmos rendimentos pagam a mesma taxa seja qual o logar que habite quem os disfruta.

Em terceiro logar o método de repartição dá uma grande fixidês ao quantitativo do imposto, pois se fixa uma soma que as várias circunscrições administrativas tem de fazer entrar integralmente nos cofres do Estado.

No método de quotidade o produto do imposto pode ser maior ou menor, não sendo possível determiná-lo *à priori*. O produto do imposto é neste caso muito mais elástico.

O método de repartição tem o inconveniente de não se poder aplicar a todos os impostos. Assim não ha vera meio de aplicar aos impostos indirectos, por quanto ninguem sabe quem os virá a pagar. Como seria possível determinar as pessôas que veem a fazer um certo consumo? Como saber quais as pessôas que realisariam os atos de troca, por exemplo que dão logar a certos impostos? De modo nenhum. O único remédio é adotar neste caso o método de quotidade.

Tem sido muito debatida a questão da preferênciã a dar a cada um destes sistemas. E tem ela sido encarada sob o ponto de vista: a) *económico*; b) *jurídico*; c) *fisca'*; d) *administrativo*.

a) Sob este ponto de vista tem-se discutido muito qual dos dois impostos é mais produtivo.

Para aumentar o produto do imposto de repartição é preciso aumentar o seu contingente. E esse aumento não poderá dar-se todos os anos, por puanto o parlamento terá de dar autorisação e ha de ter repugnância em consenti-lo para não levantar atritos com os eleitores.

Por isso o imposto de repartição não se presta a acompanhar o aumento da riquêsa. Foi o que succedeu entre nós com a contribuição predial que permaneceu quase a mesma de 1852 a 1911 porque nesse periodo se seguiu o método de repartição

O contrario se dá com o método de quotidade em que, apesar de a taxa ser a mesma, o produto do imposto vai aumentando em virtude do desenvolvimento da riquêsa.

Portanto sob o ponto de vista *económico* julgamos preferivel o método de quotidade.

b) Sob o ponto de vista *jurídico* discute-se esta questão: qual dos dois sistemas é mais justo?

Entende-se que se deve seguir o método de repartição sempre que as matrizes estejam mal avaliadas, por quanto nos aproximaremos assim, mais da justiça tributária. Na verdade onde a avaliação da riquêsa for mais rigorosa a taxa do imposto pode ser mais elevada do que nas circunscrições em que essa avaliação for mais deficiente.

Diz-se neste caso que não se pode seguir o método

de quotidade pois não se conhece bem a matéria colectavel. Mas então, se a matéria colectavel não é bem conhecida, qual o critério que o Estado tem, para adotar várias taxas, conforme as circunscricões? Por isso o método de repartição também neste caso é injusto e apenas deve seguir-se transitoriamente. O Estado deverá proceder o mais breve possível à organização das matrizes e passar ao imposto de quotidade.

Por outro lado o imposto de repartição leva á maior das desproporcionalidades. Assim suponhamos que na repartição do contingente eram favorecidos um distrito, um concelho e um contribuinte e que de outro lado eram lesados um distrito, um concelho e um contribuinte. Este sistema dá logar ao cúmulo das desigualdades em matéria tributária.

c) Sob o ponto de vista *fiscal* apresenta-se o método de repartição como podendo corrigir as imperfeicões das matrizes, por quanto o que não é pago por um é pago pelos outros. E assim todos os indivíduos ficam interessados em evitar as fraudes, denunciando as ao Estado sempre que elas existam.

Outro tanto não se dá com o método de quotidade.

Este argumento não tem valor. Os indivíduos não fazem geralmente essas denúncias e essas devassas, tendo em vista o interesse comum. São assim levados por sentimentos de vingança e ódio. E deste modo o método de repartição vem a contribuir para o desenvolvimento da imoralidade.

E por outro lado nem sempre essas denúncias se veem a verificar, por quanto os indivíduos temem a pena de talião. E desde que os contribuintes julgem pagar de mais, tanto reclamam num sistema como noutro.

d) Finalmente sob o ponto de vista administrativo, o método de repartição é próprio do tempo em que o Estado não dispunha dos meios de acção necessários para se impor ao contribuinte.

Hoje o Estado dispõe duma força e só pelo temor pode impor-se a todos os indivíduos, devendo seguir o método de quotidade.

De modo que em última análise o método de repartição só pode applicar-se como expediente de ocasião, para tributar a matéria colectavel que estiver mal avaliada. E todos os esforços do Estado devem convergir no sentido de estabelecer o método de quotidade.

118. Quota principal e quota adicional. Adicionais e adiconamentos. — Na determinação da quota individual do imposto pode seguir-se o sistema da *quota principal* e também o da *quota adicional*.

A quota principal é o imposto lançado directamente sobre a matéria colectavel. A quota adicional é o imposto sobre a quota principal, lançado sob a forma de *percentagem*.

Assim, por exemplo o imposto de 10% sobre a propriedade urbana é a *quota principal*. Supondo que sobre esses 10% se lançava ainda uma percentagem 2% tinhamos uma *quota adicional*.

Além da quota principal e da quota adicional, ha o *adicionamento* que é uma nova taxa que recai directamente sobre a matéria colectavel além da *quota principal*. E' exemplo dum adicionamento o imposto de 1% lançado sobre as doações a favor de ascendentes e descendentes ou sorbe a participação de uns e outros na quota desponivel. Este adicionamento foi estabele-

cido pelo decr. de 26 de maio de 1911 que reorganizou os serviços da assistência que tem um fundo alimentado por várias receitas, entre os quais esta

Ha aqui um verdadeiro adiçãoamento, pois os bens que constituem estas doações são oneradas pela contribuição de registo e além dela, por uma nova taxa de 1 % que incide directamente sobre a matéria colectavel.

O adicional pode ser de *contribuição especial* (quando vai para um cofre diferente daquele paraonde vai a quota principal) e de *contribuição acessória* (se vai para o mesmo cofre que a quota principal.) Assim os adicionais que vão para os cofres dos corpos administrativos são de *contribuição especial*; os antigos adicionais para o Estado são de *contribuição acessória*.

Frequentemente diz-se, para distinguir o adicional de contribuição especial, do de contribuição acessória, que este figura no mesmo orçamento que a quota principal e aquêle não.

Porém esta forma de distinção não é aceitavel, por quanto ha países onde, para se determinarem os encargos tributários, os orçamentos do Estado incluem também os impostos a favor dos corpos administrativos. E assim os adicionais de contribuição especial teriam de ser considerados como adicionais de contribuição acessória.

Hoje entre nós não ha adicionais para o Estado, por quanto elles foram todos englobados na quota principal, por decr. de 26 de Maio de 1911.

Para facilitar a cobrança do imposto foi publicado o decr. de 30 de Junho de 1911 onde apparecem os factores por que se deve multiplicar a quota principal para se obter o produto das diferentes contribuições com os adicionais já englobados. Os factores são da-

dos em miléssimas, estando alguns muito mal calculados, como succede com o factor por que se devem multiplicar os emolumentos dos funcionários públicos para o efeito do pagamento do imposto respectivo com adicionais englobados. Estes impostos cobram-se segundo o art. 6.º da lei de 31 de março de 1896 por meio de estampilha ou de guia, e não por conhecimento. Pois a lei de 30 de Junho de 1911 calcula o factor por que se deve multiplicar a quota principal deste imposto, atendendo não só ao imposto complementar de 6 % da lei de 30 de Julho de 1890, ao imposto extraordinário de 5 % da de 25 de Junho de 1898, mas também ao selo do conhecimento de 2 % da lei de 24 de Maio de 1902.

Evidentemente que este factor está muito mal calculado, pois vem englobar na quota principal, adicionais que não existiam pela legislação anterior á lei de 30 de Junho de 1911.

Esta questão foi muito debatida na imprensa e dai resultaram revisões feitas á lei de 30 de Junho de 1911 e que podem ver-se nos *Diários* de 10 de Agosto e 5 de Dezembro do mesmo anno. Por essas revisões o imposto de que vimos tratando ficou reduzido á quota principal e ao imposto extraordinário de 5 % da lei de 25 de Junho de 1898.

Este sistema dos adicionais é complicado e confuso, não tendo por isso justificação alguma. Com adicionais de toda a ordem o contribuinte fica sem saber o que paga, contrariando-se assim a máxima da certesa do imposto.

Os sistemas dos adicionais tem porém uma justificação prática. E os governos mostram por êle uma grande predilecção, por quanto lhes serve admiravelmente para tornar insensivel o aumento do imposto.

Geralmente lança-se um adicional com a máscara de transitório. Vem depois uma lei e congloba-o na quota principal. Aparece mais tarde outro e diz-se também que é provisório. Mas de novo aparece uma lei a encorporá-lo na quota principal. E assim se vai aumentando insensivelmente a taxa do imposto.

119. Espécie em que deve ser pago o imposto: serviços, géneros ou moeda. Pagamento de direitos aduaneiros em ouro.

—Estabelecida a quota individual, vamos determinar a espécie em que deve ser pago o imposto.

O pagamento em serviços tem logar quando o indivíduo é obrigado a trabalhar para o Estado uns certos dias. Ha ainda uma reminescência deste sistema no nosso serviço braçal que é um serviço pessoal de um dia que os chefes de família residentes ou pertencentes a um dado concelho tem de prestar á câmara municipal para reparação de viação.

Diz-se que ha um imposto em géneros quando êle é pago com parte da própria produção.

Esta denominação « imposto em géneros » não é rigorosa, por quanto dá a entender que se trata unicamente de produtos agrícolas, quando afinal este imposto se pode aplicar á indústria. Nós não temos uma expressão rigorosa como os francêses (*à nature*) e como os italianos (*in natura*) e por isso devemos contentar-nos com a expressão *imposto em géneros*.

Finalmente o imposto diz-se *em moeda* quando é pago em numerário.

Os impostos pagos em serviços já hoje não podem admitir-se, por quanto os serviços públicos tem de ser desempenhados por técnicos, por indivíduos com-

petentes. Esta forma de imposto não se harmonisa pois com o período social que vamos atravessando.

O imposto pago em géneros também já não pertence á fase que vamos atravessando. Corresponde ao período da economia natural. Hoje que a moeda é o instrumento geral das trocas, só é possível o imposto pago em moeda. De modo que com a transformação da economia do natural em economia do crédito, o imposto em géneros tem fatalmente de desaparecer.

O sistema do imposto em moeda tem vantagens incontestáveis sobre os outros dois, quer em favor dos contribuintes, quer do fisco.

Tem vantagens para o fisco, por quanto o Estado teria de fazer enormes despêsas para arrecadar o imposto em géneros. Depois não poderia receber imediatamente o produto do imposto. Teria de esperar pela venda e como acumulava grande quantidade de produtos, teria de os vender por um preço muito baixo.

Tem vantagens para o contribuinte, por quanto este ficará mais independente dos agentes do fisco.

Por outro lado é preferível ao imposto em géneros, porque evita que contribuintes que obteem a mesma quantidade de géneros embora obtidos com um custo de produção diverso, paguem o mesmo imposto.

E como do desenvolvimento da cultura intensiva resulta um aumento no custo de produção, os que usassem deste processo económico, ficavam em peores circunstâncias que aquêles que o não usassem. E isto porque pagavam o mesmo imposto que os contribuintes que não tivessem usado da cultura intensiva, bastando para isso que os géneros que obtivessem fossem na mesma quantidade, importando pouco que os custos de produção fossem diversos.

Esta injustiça dá lugar ao desaparecimento do espírito de iniciativa na vida económica.

O imposto deve ser pago na moeda corrente no país no momento em que é cobrado. Assim, estando o país no regimen do papel moeda, é neste que o imposto deve ser pago.

Ha porém uma excepção a este princípio quando se trata dos direitos aduaneiros. Neste caso ainda que o país viva no regimen do papel moeda deve cobrar os direitos aduaneiros em ouro.

Esta excepção ao princípio geral justifica-se por os commerciantes estarem em melhores condições para adquirir o ouro que o Estado precisa, do que este.

Na verdade os commerciantes conhecem melhor as condições do mercado, podem adiar os seus pagamentos e a aquisição das cambiais e tem a responsabilidade das suas operações, o que se não dá com o Estado cujos compromissos são bem conhecidos dos banqueiros, não podendo a sua satisfação ser adiada. E o resultado disto é que os banqueiros especulam, fechando a carteira dos cambiais nos momentos em que o Estado tem impreterivelmente de as adquirir. Por isso apresenta-se o pagamento dos direitos aduaneiros em ouro como um meio de melhorar os câmbios.

Este sistema foi usado com bons resultados pela Argentina, Itália, Áustria e Brazil. Entre nós tem-se feito tentativas no mesmo sentido. Houve no tempo da monarquia propostas de Matoso Santos, Teixeira de Sousa e Anselmo de Andrade. A deste último não chegou a ser apresentada, mas fazia parte das suas propostas de fazenda. Já no tempo da república houve uma tentativa no mesmo sentido, feita pelo Sr. Sidónio Pais, quando ministro da Finanças.

O processo do pagamento dos direitos aduaneiros em ouro só deve porém admitir-se sendo o ágio do ouro pouco elevado. De contrário não seria exequível, pois representava um encargo pesado de mais para o contribuinte.

120. Lugar e tempo em que deve ser pago o imposto. Modos de cobrança: administração directa e arrendamento. — Com respeito ao lugar e tempo em que deve ser pago o imposto, deve observar-se a máxima da comodidade de Adam Smith. O imposto deve ser pago no lugar e tempo que forem mais commodos para o contribuinte.

Quanto ao lugar, o ideal seria que o imposto fosse pago no domicilio do contribuinte. E algumas legislações tem feito isso.

Mas não sendo isso possível, os impostos devem ser pagos, pelo menos, no concelho em que vive o contribuinte. Este sistema não pode seguir-se para todo e qualquer imposto. Para os direitos aduaneiros, por exemplo, o local do pagamento tem de ser a alfândega, por quanto só assim poderão evitar-se as fraudes.

Quanto ao tempo, os impostos devem ser pagos na época mais oportuna. Assim tratando-se da contribuição predial, o imposto deve ser pago no momento em que o proprietário realisa os respectivos rendimentos. Tratando-se do imposto sobre os vencimentos dos funcionários deve ser á medida que esses vencimentos vão sendo pagos

Seria bom também que os impostos fossem pagos em prestações, por quanto desse modo se atenuariam um pouco os encargos que pesam sobre os contribuintes. Na nossa legislação admitem-se im-

postos pagos em prestações e outros pagos duma só vez.

Quanto aos modos de cobrança três são os sistemas que teem dominado sucessivamente: o da *coleta*, o do *arrendamento* e o da *administração direta*.

O sistema da *coleta* é do passado e consistia em tornar certos cidadãos responsáveis pelo produto dos impostos, obrigando-os a deixar as suas occupaões para se entregarem gratuitamente á cobrança do imposto. E se não entregassem integralmente o produto do imposto, penhoravam-se e executavam-se os seus bens pelo que faltasse. Era pois um processo tirânico que não merece discussão.

O sistema do *arrendamento* é também do passado. Consiste na cobrança do imposto por conta duma empresa privada que adiante ao Estado uma certa soma, quaisquer que sejam os rendimentos da cobrança. A este sistema chamam os francezes á *forfait*.

Os escritores do século XVIII, tendo á frente Montesquieu, pronunciaram-se contra este sistema e preconisaram o da *administração direta* ou da *regie*.

Efectivamente, do sistema da *regie* resultam vantagens não só para o fisco, como também para o contribuinte.

Para este, porque elle conseguirá emancipar-se dos vexames e oppressões dos rendeiros — a classe mais odiada do passado — que levados pelo interesse pessoal, não trepidariam em cometer as maiores injustiças. E era tal o abuso a que se entregaram os rendeiros, era tal o odio do povo contra elles, que nem o célebre químico Lavoisier, conseguiu escapar ás suas iras por ser um partidário do sistema do arrendamento.

Por outro lado os rendeiros não se encarregariam

dos serviços da cobrança se não tirassem alguns lucros. Ora exactamente esses lucros poderiam favorecer o Estado.

E' certo que se diz que o Estado arrendava os impostos por adjudicação em concurso. Mas isso não valia nada, por quanto eram precisas grandes somas, sendo por isso muito poucos os concorrentes e estes mesmo com probabilidades de se entenderem. Deste modo conseguiam arrendar os impostos por um preço que ficava muito aquem daquilo que viriam a receber depois.

Diz-se ainda em favor do sistema do arrendamento que elle consegue evitar as fraudes, por quanto na cobrança domina o interesse pessoal e a fiscalisação ha de ser muito mais rigorosa. E levados por isto ha escriptores que chegam a defender que os impostos novos sejam cobrados por arrendamento para melhor se descobrirem as fraudes. No fim disto, poderá o imposto ser cobrado pelo sistema da administração directa.

Este argumento é destituido de valor, pois a descoberta da fraude, neste caso, faz-se á custa de vexames e oppressões por parte dos rendeiros. E para se descobrir a fraude no sistema da *regie* ha diferentes meios, como interessar os funcionários públicos na luta contra a fraude, dando-lhes uma percentagem na cobrança e nas multas impostas.

Dis-se ainda que no sistema do arrendamento, a soma do imposto é certa e independente das flutuações da cobrança, contrariamente ao que succede no sistema da administração directa.

Este argumento porém só tem valor para o passado quando os Estados eram impotentes e fracos. Hoje os Estados são fortes e podem impor-se pela força aos individuos.

Portanto não vale a pena discutir qual destes dois sistemas é preferível. E' o por todas as razões o sistema *administração direta* ou da *regie*.

121. Garantias do Estado na cobrança do imposto contra a má fé, a má vontade e a insolvabilidade do contribuinte. Dupla tributação.— A organização fiscal deve ser de molde a garantir ao Estado o produto do imposto que lhe é absolutamente necessário para a realisação dos serviços públicos.

A primeira precaução do Estado ao lançar o imposto deve ser garantir-se contra a *má fé do contribuinte*. Se assim não fosse não só o Estado ficaria sem os meios necessários para realisar os serviços públicos, como também viriam a pagar o imposto unicamente os individuos honestos, ou pelo menos, os menos hábeis para cometerem fraudes.

As penas a aplicar contra a má fé devem ser pecuniárias. Na verdade as penas corporais, ou hão de ser leves e nesse caso não produzem resultado; ou hão de ser graves e então tornam-se odiosas, por quanto os cidadãos são geralmente indulgentes para com aquêles que conseguem defraudar o Estado no pagamento dos impostos.

Em segundo logar o Estado deve ter garantias contra a *má vontade* do contribuinte, no pagamento do imposto. E essa garantia existe, consistindo num processo rápido de execução dos bens do contribuinte quando êle não pague voluntariamente. E' um processo sumário chamado mesmo *processo especial das execuções fiscaes* e tem como fundamento a naturêsa especial do não pagamento voluntário do imposto. Existe hoje em todos os países civilisados.

Finalmente deve o Estado ter garantias contra *insolvência* do contribuinte. E na verdade garante-se o produto do imposto por meio dum privilégio de naturêsa especial que se justifica pelo facto do imposto ser um crédito dos mais sagrados, pois distina-se á realisação dos serviços públicos dum modo geral.

Na organização fiscal o Estado deve evitar o mais possível a *dupla tributação*.

Esta pode verificar-se entre diferentes Estados. É o que succede quando um individuo tem rendimentos num Estado e vive noutro. Esses rendimentos podem ser tributados no Estado em que se recebem e naquêle em que reside quem os disfruta.

Pode também ter logar nos Estados federados, tendo a mesma matéria colectavel de pagar um imposto ao Estado central e ao Estado local em que se produz.

Terá ainda logar a dupla tributação quando a mesma riquêsa tiver de pagar um imposto ao poder central e ás autarquias locais.

Pode ainda finalmente verificar-se a dupla tributação na sociedades comerciais, quando os seus rendimentos paguem imposto como rendimentos da sociedade e mais tarde como rendimentos particulares de cada sócio. O mesmo se dá quando essas sociedades tem filiais, pagando imposto na sede e depois nessas filiais.

O sistema da dupla tributação contraria o principio da egualdade em matéria tributária. E isto tanto no caso de a dupla tributação ser feita dentro do mesmo Estado ou em Estados federados, por quanto nuns como noutros, os cidadãos são considerados eguaes.

A dupla tributação quando se verifica entre diferentes Estados também deve ser posta de parte, pois não raro succede que ela dá logar a inimidades e repres-

sões entre Estados que dantes viviam em muito boas relações.

O meio de evitar a dupla tributação quando ela tem lugar em Estados diferentes (*internacional*) é o *tratado*. E alguns se estão celebrando já entre a Austria e os Estados da Alemanha do Sul pelo que diz respeito á contribuição de registo, de seguros, etc.

Nos Estados federados (*federal*) devem existir tribunais superiores, organisados de molde a evitá-la. E isso succede na Suissa.

Finalmente quando se dá dentro de Estados unitários (*nacional*) ela só pode ser evitada por um conveniente e adequada legislação fiscal. Tal é já o que succede na Inglaterra, em que ao imposto sobre *as mais valias prediais* se deve deduzir aquêles que elas tenham anteriormente suportado.

CAPÍTULO V

Legislação tributária

122. Evolução histórica do imposto. Estrutura dos sistemas tributários modernos.— Terminado o estudo da teoria do imposto vamos occupar-nos da *legislação tributária*. E antes de nos occuparmos propriamente da legislação tributária portuguesa é preciso que conheçamos a estrutura e as tendências dos sistemas tributários modernos.

A estrutura dos sistemas tributários modernos resulta duma longa evolução.

Primitivamente havia prestações em frutos e em trabalhos, tendo um character voluntário.

Mais tarde, com o desenvolvimento da conquista, appareceram os impostos sobre os vencidos que lhe eram extorquidos á força, procedendo-se também ao confisco dos seus bens.

Com o desenvolvimento do domínio real, começaram os serviços públicos a ser realisados á custa dos rendimentos do património do príncipe.

Não sendo suficientes estes rendimentos para a satisfação das necessidades colectivas, transformou o soberano alguns ramos da actividade em concessões régias

pelas quais se pagavam certas somas. Daí o aparecimento dos *direitos rialengos*.

As necessidades colectivas foram aumentando, dando-se ao mesmo tempo modificações na forma de as satisfazer e daí resultou a transformação do imposto que até aí era voluntário, em obrigatório. Apareceram então os serviços obrigatórios, como construção de estradas, pontes e serviço militar.

Com o desenvolvimento da propriedade, acompanhado dum aumento das necessidades colectivas, appareceu a idéa de fazer concorrer os proprietários na realisação dos serviços públicos. Mas isto fazia-se dum modo indirecto, tendo os proprietários de entregar certas somas como compensação de serviços que lhes eram prestados especialmente. Daí o aparecimento das taxas.

Os impostos directos apareceram só mais tarde, por quanto supõem nos homens a consciência dos seus deveres cívicos que ainda não existia na sociedade de então. De mais os homens nesse tempo eram ciosos do direito de propriedade e não toleravam de modo nenhum impostos que recaíssem directamente sobre ella.

Os impostos tiveram a principio um character exclusivamente patrimonial, onerando numa primeira fase so a propriedade imobiliária.

Estenderam se mais tarde aos bens mobiliários á indústria e por fim vieram a atingir todas as formas da actividade humana.

Mas o imposto sobre a industria não podia incidir sobre o rendimento bruto, por quanto era preciso deduzir as despêsas de produção. Por isso appareceu o imposto incidindo unicamente sobre o rendimento liquido. E este sistema passou da industria á propriedade imobiliária.

Mas como o mesmo rendimento liquido não tinha o mesmo valor para os vários individuos, o imposto mudou de base e passou a incidir sobre as faculdades do contribuinte.

Foi desta longa evolução histórica que resultaram os sistemas tributários modernos.

E qual será a tendência do imposto nos sistemas tributários modernos? E' a seguinte:

O imposto não é já hoje um sinal de inferioridade, mas sim um dever social, por quanto todos participam dos beneficios dos serviços públicos. E daí a tendência que claramente se manifesta no sentido de estabelecer o imposto com character pessoal; para generalisar o sistema progressivo; e para na determinação da matéria colétable segundo o sistema da declaração do contribuinte.

Em segundo lugar, o character individualista da propriedade foi substituido pelo character social da mesma. E daí resulta a tendência de todas as legislações tributárias modernas para tributar fortemente as doações, as transmissões a titulo gratuito, e as mais valias prediais. Isto pode também considerar-se até certo ponto como uma consequência da deslocação do poder das classes possuidoras, para as menos favorecidas.

Em terceiro lugar, os sistemas tributários modernos coordenam os impostos directos scientificamente.

O legislador procura atender ás consequências e á produtividade dos vários impostos.

Frequentemente os impostos directos tradusem-se por impostos sobre a produção, omitindo além disso o imposto do consumo.

Nos sistemas tributários mais adiantados apparecem também os impostos sobre os rendimentos. Tal o que

sucede já hoje nas legislações inglesa, alemã, suíça, holandesa, austríaca e americana. E começa a observar-se uma tendência acentuada para abolir o imposto de consumo.

Finalmente nos sistemas tributários modernos, o imposto constitui um todo orgânico. Ha um imposto que pesa mais sobre uma classe do que sobre outra, procura onerar-se esta com outro imposto. Procura-se além disso, e a todo o transe, evitar a dupla tributação.

De modo que hoje os sistemas tributários deixaram de ser arbitrários e incoerentes.

123. Imposto complementar na Inglaterra (*Income-tax*). Reformas ultimamente introduzidas neste imposto. — Existe hoje uma tendência acentuada para o estabelecimento do imposto sobre o rendimento. E os países cuja organização tributária é mais completa, já hoje o consagram.

O imposto sobre o rendimento pode assumir duas modalidades — *imposto analítico* e *imposto sintético*.

O imposto analítico é aquêlo que desdobra ou distribui os rendimentos por diferentes classes (*cédulas*) tributando depois cada uma em separado. Procedese, digamos, assim por análise, sendo por isso que este imposto se chama *analítico*. E como ha diferentes *cédulas* também se lhe chama *imposto cedular*.

O imposto diz-se *sintético* quando se tributam os rendimentos do indivíduo em globo. Somam-se todos os rendimentos do indivíduo e tributam-se na sua totalidade. Procedese por assim dizer por síntese e daí vem o nome a este imposto.

Assim supondo que um indivíduo recebe rendi-

mentos como funcionário, como industrial e com proprietário. Se se applicasse o imposto analítico, esse indivíduo recebia três *cédulas* pagando por cada uma em separado. Se se applicasse o imposto sintético, somavam-se todos os rendimentos e cobrava-se o imposto duma só vez.

O tipo do imposto analítico é o imposto inglês — *income-tax*. *Income* significa rendimento e *tax*, imposto; a expressão *income-tax* quer pois dizer — *imposto de rendimento*.

Este imposto appareceu na Inglaterra em 1797. Foi lançado por Pitt para fazer face ás despesas da guerra com a França. Tinha um caracter transitório e devia ser banido logo que terminassem as hostilidades. E assim veio a desaparecer em 1802. Reappareceu em 1803, foi de novo banido em 1816, foi restabelecido em 1842 e continuou de então para cá, tendo soffrido várias modificações.

Os rendimentos acham-se distribuidos em cinco classes a que correspondem cinco *cédulas* — A, B, C, D, e E.

A *cédula A* comprehende o rendimento dos proprietários.

A *cédula B* comprehende o rendimento dos rendeiros. Abrange pois o rendimento da exploração da propriedade que é um rendimento diferente do do proprietário.

A *cédula C* abrange os rendimentos dos títulos da dívida pública, tanto nacionais como estrangeiros.

A *cédula D* diz respeito aos rendimentos dos industriais e comerciantes e os provenientes das profissões liberais.

A *cédula E* comprehende os rendimentos dos funcionários do Estado, dos empregados das grandes empresas, das sociedades anónimas, dos bancos, etc.

Já dissemos que o mesmo indivíduo pode ter de pagar por todas as *cédulas*, por quanto os seus rendimentos desdobram-se para o efeito do pagamento do imposto.

A distribuição dos rendimentos por classes, por *cédulas*, pode assumir duas modalidades — a *económica* e a *fiscal*.

A distinção dos rendimentos por classes obedece a um critério *económico* quando se faz a sua discriminação, isto é, quando essa classificação atende á origem dos rendimentos.

E' o que succede na Itália, onde a classificação dos rendimentos abrange três categorias: rendimentos provenientes do capital que são tributados mais fortemente; rendimentos provenientes do trabalho e do capital, já menos onerados; e rendimentos provenientes do trabalho, muito mais aliviados. Portanto a consequência do critério económico é a taxa ser diferente conforme a origem dos rendimentos.

No *income-tax* classificavam-se os rendimentos segundo o *critério fiscal*. A taxa é a mesma para todas as *cédulas* e a classificação só serve para determinar melhor a matéria colectável e facilitar a cobrança do imposto.

Na *cédula A* a matéria colectável determina-se pelo sistema da declaração do contribuinte. E a cobrança é feita dos rendeiros que deduzem depois no preço da renda o quantitativo do imposto.

Na *cédula B* a matéria colectável determina-se, partindo do principio de que o rendimento do rendeiro equivale a $\frac{1}{3}$ do rendimento do proprietário. A cobrança faz-se directamente.

Na *cédula C*, o Estado conhece os títulos que exis-

tem, estando assim a matéria colectável avaliada por natureza. A cobrança é feita pelo processo da *Stoppage* ou retenção. Os bancos e os funcionários encarregados de pagar os juros dos títulos deduzem logo a parte do imposto. E isto tanto para os títulos da dívida nacional como para os estrangeiros.

Na *cédula D* a matéria colectável determina-se pelas declarações anuais dos industriais e comerciantes. A cobrança faz-se directamente.

Finalmente na *cédula E* a cobrança faz-se em parte pelo sistema da *retenção* ou *Stoppage* (empregados públicos) e parte pela declaração do contribuinte (empregados das grandes empresas e companhias).

Vejamos agora qual é a organização administrativa da cobrança.

A sua realisação é confiada aos *comissários gerais* que são 7 por cada distrito, escolhidos de entre os próprios contribuintes e são nomeados pelos *comissários prediais* (*the land-tax commissioners*). Estes são nomeados pelo parlamento e tanto uns como outros exercem as suas funções gratuitamente.

Os *comissários gerais* nomeiam os *acossores* e os *cobradores*. Estes recolhem o montante das cotizações e aquêles distribuem e recolhem as *cédulas* depois de preenchidas.

Os *comissários gerais* remetem as *cédulas* ao *superintendente fiscal* que é um funcionário público que defende os interesses do Estado, para êle as examinar; este faz-lhe as modificações que julgue necessárias e remete-as aos *comissários gerais*, que as tornam executórias e as fazem publicar.

Em seguida abre-se um prazo de 10 dias para reclamações, e, no caso de as haver, são julgadas pelos

comissários gerais juntamente com o superintendente fiscal.

A taxa do *income-tax* é a mesma para todas as cédulas, o que não admira, pois nos já dissemos que a classificação dos rendimentos atende a um critério fiscal.

Tem variado através dos tempos, mas hoje é de 1 *shelling* e 2 *pence*. Assim o determinou o actual governo para o orçamento de 1909-1910.

A taxa do *income-tax* já foi maior, o que não deve surpreender-nos, por quanto ela tem acompanhado as necessidades do tesouro.

Actualmente tem-se justificado a elevação da taxa pelas exigências do programa naval inglês. Mas a verdadeira razão é que Lloyd George considera este imposto, como a base, o coração do sistema tributário inglês. Quere que êle forneça ao Estado quase todas as receitas de que precisa.

Mas embora a taxa seja a mesma para todas as cédulas, a lei admite, deducções e isenções que dão a este imposto um caracter ao mesmo tempo degressivo e progressivo. Na verdade a lei concede isenções aos rendimentos baixos e estabelece sobre-taxas para os rendimentos mais elevados.

Assim os rendimentos até 160 libras são isentos de imposto. De 160-700 sofrem deducções e atenuações no pagamento do imposto.

Por outro lado em 1907 concedeu-se aos rendimentos ganhos até 3.000 libras uma taxa de favor, pagando 9 *pences* em vês de 1 *shellins* e 2 *pence*.

Consagrou-se assim a distinção entre os rendimentos ganhos e não ganhos, sendo estes tributados muito mais fortemente.

Os indivíduos que tenham rendimentos de 160 a 500 libras sofrem uma deducção de 10 libras por cada filho legítimo.

A lei de finanças de 1909-910 estabelece para os rendimentos superiores a 5.000 libras na parte em que excedem 3.000, uma sobretaxa de 6 *pence* por libra.

De modo que com estas isenções, e sobretaxas o *income-tax* fica sendo ao mesmo tempo degressivo e progressivo, tendo assim um caracter acentuadamente pessoal.

124. Imposto sobre o rendimento e complementar na Prússia (*Einkommensteuer* e *Ergänzungssteuer*).—O imposto sobre o rendimento é na Prússia um imposto sintético, contrariamente ao *income-tax* que é analítico. Referimo-nos ao imposto prussiano e não ao imposto alemão, porque ha nos diversos Estados da Alemanha, diferentes sistemas tributários.

O *Einkommensteuer* appareceu pela primeira vês em 1820 sendo então um imposto por classes. Na verdade a população prussiana estava dividida em 4 classes, cada uma das quais era scindida em 3 secções, para o efeito da tributação.

Em 1854 o *Einkommensteuer* passou a ser um imposto sobre o rendimento, pagando imposto por classes unicamente os contribuintes cujos rendimentos não excedessem 1000 marcos. Os rendimentos superiores a 3000 marcos estavam sujeitos a um imposto de rendimento. E' daí que vem o actual *Einkommensteuer* que foi reorganizado pelo illustre financeiro Miquel em 1891.

Na reforma de Miquel o imposto por classes foi suprimido e a todos os rendimentos superiores a 900

marcos se aplica o imposto do rendimento (*Einkommensteuer*). Os rendimentos até 9 000 marcos são totalmente isentos de imposto, correspondendo assim a um mínimo de existência.

A tributação atende não ao rendimento bruto, mas sim ao rendimento líquido. Este calcula-se deduzindo-se todos os encargos a que estão sujeitos os rendimentos, como prémios de seguro, juro das dívidas, somas consagradas á amortisação e conservação do material, depósitos nas caixas de seguros contra a doença, accidentes, velhice, invalidês, etc.

Os rendimentos superiores a 900 marcos (réditos que estão sujeitos ao imposto) são depois repartidos em 30 categorias. As primeiras 26 estão compreendidas entre 900 e 10.500 marcos. Eis algumas: de 900 a 1.050 marcos, os rendimentos pagam 6 marcos; de 1.050 a 1.200, 9 marcos; de 1.200 a 1.350, 12 marcos; de 1.350 a 1.500, 16 marcos; etc... De 8.500 a 9.000 pagam 252 marcos; de 9.000 a 9.500, 276 marcos; e de 9.500 a 10.500 pagam 300 marcos.

A partir de 10.500 até 30.500, o imposto aumenta 30 marcos por 1.000 marcos; de 30.500 a 32.000 o imposto aumenta 60 marcos por 1.500 marcos; de 32.000 a 78.000, aumenta 80 marcos por 2.000 marcos; e de 78.000 a 100.000 aumenta 100 marcos por 2.000 marcos.

Para cima de 100.000 marcos, cada nova série de 5.000 marcos paga 200 marcos.

A taxa deste imposto é pois progressiva estando compreendida 0,62 % e 4 % que são os termos extremos da progressão. A partir de 100.000 marcos a taxa é de 4 %.

Aos pequenos rendimentos são concedidas deducções

para encargos de família. Assim para os rendimentos de 900 a 3.000 marcos estabelece-se uma isenção de 50 marcos por cada filho. E se por acaso forem três os filhos, o rendimento pode baixar á classe immediatamente inferior, para o efeito do pagamento do imposto.

Os contribuintes cujos rendimentos estejam compreendidos entre 3.000 e 6.500 marcos não tem direito á deducção de 50 marcos por cada filho; mas se tem pelo menos três filhos, tem direito a passar á classe imediatamente inferior.

Para os rendimentos até 9.500 marcos ha deducções para encargos excepcionais de família, como dívidas de alimentação, doenças, despesas de educação dos filhos, sinistros, etc. E com estas deducções os rendimentos podem passar a uma das três classes imediatamente inferiores, para o efeito da tributação.

Quanto ao processo de determinar a matéria colectável segue-se o sistema da declaração do contribuinte que é facultativa para os rendimentos até 3.000 marcos e obrigatória para os demais.

O lançamento do imposto é feito por comissões que tem elemento de eleição e outros de nomeação governativa.

São três essas comissões — *comissão de avaliação*, *comissão do lançamento do imposto* e *comissão de recurso*.

A primeira por meio de inquéritos e investigações diversas, procura determinar a fortuna do contribuinte. Da assim o primeiro elemento para determinar o rendimento do contribuinte.

Envia depois as conclusões a que chegou juntamente com as declarações do contribuinte á *comissão de lança-*

mento do imposto que fixa o imposto que cada contribuinte deve pagar (1).

As resoluções desta comissão podem dar logar a recursos que serão feitos para a *comissão de recurso*.

Quando por ventura os contribuintes se recusam a fornecer as declarações que lhe forem pedidas ou as dêem falsas ficam sujeitos a penalidades muito graves. E assim a Alemanha consegue evitar que haja fraudes que é sem dúvida o maior defeito do sistema da declaração.

Com o estabelecimento do *Einkommensteuer* desapareceram todos os antigos impostos, o que originou para a Prússia um *deficit* de 100 milhões de marcos. Daí o aparecimento dum imposto complementar (*Ergänzungsteuer*) sobre o capital.

É um imposto completar de sobreposição (2) com que Miquel teve em vista operar por uma nova forma o rendimento proveniente do capital (*rendimento fundado* como se lhe chama na técnica financeira). Acha-se pois no direito fiscal alemão, feita a distinção entre rendimentos fundados e rendimentos não fundados. Aquêles proveem do capital e são recebidos por quem os disfruta quer este trabalhe ou não, quer esteja doente ou gose boa saúde. Os rendimentos provenientes do

(1) Para os rendimentos até 3.000 marcos o presidente pode só por si fixar o imposto sem precisar de ouvir a comissão a que preside.

(2) Fizemos já a distinção em imposto complementar de *justaposição* e de *sobreposição*. E vimos que no imposto de sobreposição se fazia incidir um novo imposto sobre o capital, mas tendo por fim sobrecarregar por uma outra forma os rendimentos dêle provenientes por serem mais sólidos. No imposto de justaposição tributam-se os rendimentos do capital e depois tributa-se também o capital.

trabalho e do capital já são menos sólidos do que aquêles. E por fim os rendimentos provenientes do trabalho são ainda muito mais precários que os dois primeiros.

Parece pois que o caminho a seguir para cobrar este imposto seria o estabelecimento duma sobre taxa para os rendimentos provenientes do capital. Porém Miquel entendeu e muito bem que nem sempre o rendimento está em harmonia com o capital. É o que sucede com os terrenos existentes numa grande povoação cujos proprietários esperando por uma grande valorização no futuro, os alugam entretanto para um campo de jogos, por exemplo, recebendo uma pequena renda. Por isso não se deve atender a esse rendimento mas sim ao valor do capital.

E assim o *Ergänzungsteuer* é um imposto sobre o capital. E incide sobre a fortuna global do indivíduo, isentando apenas as bibliotecas, as coleções artísticas e o mobiliário.

São porém isentos deste imposto complementar as fortunas de menos de 6.000 marcos e aquelas que não assegurarem ao seu possuidor um rendimento superior a 900 marcos, desde que não excedam 20.000 marcos.

A taxa é muito pequena; não excede $\frac{1}{2}$ por milhar e cresce com o valor do capital. Assim para os capitais de 6.000 a 8.000 marcos, é simplesmente de 3 marcos. De 8.000 a 10.000 é de 4 marcos. De 10.000 a 12.000 é de 5 marcos. De 12.000 marcos a 14.000 a taxa do imposto é de 6 marcos. Como se vê de 2.000 em 2.000 marcos o imposto sobe 1 marco. Mas a partir de 70.000 marcos até 200.000 os graus em lugar de se contarem de 2.000 em 2.000 contam-se de 10.000

em 10.000. E a partir de 200.000 os intervalos são de 20.000 marcos.

125. Imposto sobre o rendimento na Itália (*Imposta sui redditi della ricchezza mobile*).—O imposto de rendimento italiano atinge apenas o rendimento da riqueza mobiliária.

E' como o *income-tax* um imposto cedular, mas as cédulas são estabelecidas para fazer a discriminação dos rendimentos. Atende-se para a classificação dos rendimentos em diversas categorias, ás suas fontes. Os motivos que determinaram o aparecimento deste sistema são económicos e não fiscaes.

E assim a *Cédula A* abrange os rendimentos provenientes do capital (juros de capitais, créditos juros de fundos públicos, etc.).

A *Cédula B* abrange os rendimentos *mixtos*, isto é proveniente do trabalho e do capital (lucros de explorações agrícolas, industriais e comerciais).

A *Cédula C* abranje os rendimentos provenientes simplesmente do trabalho (artes, officios, profissões liberais, etc.).

E assim nestas três cédulas estão abrangidos os rendimentos *fundados*, *mixtos* e *não fundados*.

Ha ainda mais duas cédulas.

A *Cédula D* que é instituida para favorecer os empregados do Estado, dos departamentos e das comunas. Constituem uma cédula á parte porque o Estado conhece bem esses rendimentos e deve para isso applicar-lhe uma taxa menor.

Ha finalmente a *Cédula E* para os rendimentos dos rendeiros.

Na *Cédula A* distinguem-se duas sub-cédulas *A¹* e

A² conforme a cobrança do imposto se faz pela *retenção A¹* (títulos da divida pública) ou não, *A²* (créditos hipotecários, etc.).

Porém o que ha de mais importante no sistema italiano é a discriminação dos rendimentos que appareceu sancionada no projecto Caillaux de que adiante falaremos.

A taxa de 20% é a mesma para todos os rendimentos, mas por um processo interessante faz-se com que ella vá descendo á medida que os rendimentos vão tendo menor solidês.

Consegue-se isto do seguinte modo:

A sub-cédula *A¹* paga os 20% integralmente. A sub-cédula *A²* paga apenas por $\frac{30}{40}$ do rendimento. A cédula B paga por $\frac{20}{40}$; a cédula C paga por $\frac{12}{40}$; e a cédula D paga por $\frac{15}{40}$. E deste modo a taxa fica sendo a seguinte sub-cédula *A¹* 20%; sub-cédula *A²* 15%. A cédula B paga 10%, a C 9% e a D 7,5%.

A taxa é pois a mesma, mas os rendimentos menos sólidos não são tributados totalmente, mas sim em parte. E daí deriva que este imposto parecendo proporcional, não o é.

Admite também este sistema o mínimo de isenção que é de 400 liras para as cédulas B, C e D. Fazem-se também deducções decrescentes á medida que os rendimentos das cédulas B e C crescem entre 400 e 800 liras. E os da cédula D sofrem também deducções entre 400 e 500 liras.

Os rendimentos que excedam estes dois limites são tributados nas condições normaes.

Na determinação da matéria colectavel adota-se o sistema da declaração do contribuinte.

As declarações são examinadas pelos agentes fiscaes,

que, concordando com elas, as tornam logo definitivas.

Havendo dúvidas são elas resolvidas na parte de *facto* por commissões administrativas, na parte de *direito* pelos tribunais judiciais.

A cobrança é feita por entrega dos contribuintes em certas cédulas e pela retenção, como succede na cédula D.

126. A questão do imposto sobre o rendimento em França. Os projetos de Caillaux Dumont. — Para terminar a questão do imposto sobre o rendimento, faremos ainda referência ao sistema francês.

A organização tributária na França é muito anacrónica e arcaica. Bazêa-se em quatro contribuições — *contribuição predial, contribuição de patentes, contribuição sobre portas e janelas e contribuição sobre a riqueza mobiliária.*

A estas vem juntar-se outro sobre os valores mobiliários.

Como se vê, ha nesta organização falta de unidade.

A contribuição predial é baseada sobre um cadastro que já tem 100 anos.

A contribuição de patentes nem sequer abrange toda a indústria. Assenta sobre sinais externos, estando por isso mal organizada.

O imposto sobre a riqueza mobiliária tem como índice, o valor locativo da casa que o contribuinte habita.

Ora esse valor locativo pode não estar em relação com a fortuna do indivíduo, como já mostramos atrás. Geralmente o rendimento do indivíduo cresce menos

que proporcionalmente ao valor locativo das casas. E assim esta forma de imposto pode sobrecarregar mais uns indivíduos que outros.

O imposto sobre as portas e janelas tem o mesmo defeito que o anterior, sendo muito falível um critério que toma como sinal de mais ou menos riqueza, o maior ou menor número de portas e janelas da casa que o indivíduo habita. É além disso um imposto contra a hygiene, pois se vem a tributar o sol e a luz.

Foi para transformar este regimen antiquado, anacrónico e arcaico que appareceram diferentes projetos de reorganização do sistema tributário francês. Esses projetos tem sido em grande número. Assim em 1895 foi apresentado um de Ribot, em 1896 foram apresentados projetos de Doumer e Cochery. Em 1898 Peytral apresentou também o seu projeto; Caillaux apresentou dois, um em 1900 e outro em 1907. Rouvier apresentou um em 1903 e finalmente em 1913 foi também apresentado um projeto por Dumont.

O primeiro projeto de Caillaux apresentado em 1900 sob o ministério Waldeck-Rousseau era muito defeituoso, por quanto tomava para base o rendimento global, não discriminava os rendimentos, e apenas isentava os rendimentos de 1.000 e 2.500 francos, conforme o individuo habitava numa povoação de menos de 2 000 habitantes, ou em Paris, por exemplo.

Era pois um projeto que de modo nenhum correspondia às aspirações democráticas da França moderna.

Por isso Caillaux apresentou em Fevereiro de 1907 um novo projeto que foi votado pela câmara dos deputados em 9 de março de 1909 e encontrou depois as maiores resistências no senado, não conseguindo ainda passar.

Segue este projeto o sistema do imposto cedular e aproxima-se mais do sistema italiano que do *income-tax*.

Na verdade discriminam-se os rendimentos em 7 categorias conforme a sua origem e são as seguintes: 1.^a rendimentos dos prédios urbanos; 2.^a rendimentos dos prédios rústicos; 3.^a rendimento dos capitais mobiliários; 4.^a benefícios do comércio, da indústria e dos cargos e officios; 5.^a rendimentos da exploração agrícola; 6.^a rendimentos públicos e privados, salários e pensões; 7.^a benefício das profissões liberais e de todas as occupações lucrativas que não entrem nas precedentes categorias.

As três primeiras categorias abrangem os rendimentos provenientes do capital e são tributadas com a taxa de 4%. As duas seguintes abrangem os rendimentos provenientes do trabalho e do capital, sendo a 4.^a tributada com a taxa de 3.5% e a 5.^a com 3%, sem dúvida por favor ao desenvolvimento da agricultura. E finalmente as duas últimas abrangendo os rendimentos que tem por fonte o trabalho são tributadas á taxa de 3%.

Como se vê a taxa do imposto é degressiva á medida que o rendimento é menos sólido.

Este sistema é pois tudo quanto de ha de mais perfeito. Admite isenções e deducções, conforme as cédulas de que se tratar.

Porém a personalidade do imposto implica necessariamente que se entre em linha de conta com as faculdades globais do contribuinte. E aqui precisamente está a originalidade do projeto de Caillaux. Ao lado do imposto cedular elle estabeleceu um imposto global complementar para os rendimentos superiores a 5 000 francos e cuja taxa cresce desde 0,20% até 4%.

Esta idéa foi naturalmente suggerida a Caillaux pelo sistema seguido por Lloyd George na Inglaterra quando estabeleceu uma sobretaxa de 6 *pence* sobre os rendimentos superiores a 5000 libras na parte que excedessem 3 000.

Com o imposto global complementar, Caillaux teve em vista tributar mais gravosamente os rendimentos mais elevados, compensar certas classes do pagamento dos impostos indirectos e absorver a parte dos rendimentos que á supérflua para os indivíduos.

E' pois um meio de estabelecer dum modo mais perfeito a justiça tributária.

De modo que se o projeto Caillaux conseguisse a aprovação do senado, onde está pendente, os francezes teria n de pagar um imposto por cédula.

Se depois de somados os rendimentos das diferentes cédulas por que pagasse cada indivíduo, esse rendimento atingisse 5.000 francos, o seu possuidor teria de pagar mais um imposto complementar.

E' dado o caso de numma célula só, o individuo ter um rendimento superior áquella quantia, paga também dois impostos — o cedular e o global complementar.

Este projeto, como suscitou grande resistência por parte do senado foi substituido por outro em 1913. E' seu autor Dumont. Consigna-se nêle, não o imposto cedular, o imposto analítico, mas sim o imposto global ou sintético sobre o rendimento.

Incide sobre todos os rendimentos superiores a 10.000 francos e a sua taxa é progressiva entre 1 e 4%.

E' sobre tudo interessante o processo preconizado neste sistema para a determinação da matéria colectavel.

Pode dizer-se que neste projecto se combinam os três sistemas de avaliação da matéria colectável — *o da avaliação administrativa, indiciário e da declaração do contribuinte.*

Na verdade o fisco procede a uma primeira avaliação da matéria colectável, partindo de todos os impostos que o contribuinte pagou nos anos anteriores (sistema da avaliação administrativa).

Faz depois uma segunda avaliação tomando para base o valor locativo da casa que o individuo habita (sistema indiciário). Para isso applica um coeфициente calculado em harmonia com a localidade e com o valor locativo que as casas vão tendo.

Feitas estas duas avaliações, o fisco prefere a que der maior soma. Notifica depois essa avaliação ao contribuinte; se este durante 15 dias, por meio de declaração detalhada, vier mostrar que o seu rendimento é inferior aquêlê que o fisco calculou, será aquêlê que o contribuinte provar que tem que servirá de base ao imposto. Ha neste caso o sistema da declaração do contribuinte se bem que applicado dum modo accessorio, pois só existe no caso de o contribuinte querer reclamar.

Este processo assim, coordenando os três sistemas conhecidos, teve em vista evitar a repugnância que os francezes sentem pelo sistema das declarações do contribuinte que era preconizado no projeto Caillaux.

A França tem-se manifestado sempre adversamente ao imposto de rendimento, havendo lá até ligas contra êle.

E isto porque os francezes temem que este sistema os venha sobrecarregar ainda mais do que aquêlê que se encontra em vigor.

Por outro lado, para a determinação da matéria colectável tem-se procurado adotar o sistema das declarações que os francezes consideram como indo de encontro á sua liberdade individual. Apodam-no até de *sistema da inquisição fiscal.*

Finalmente o imposto de rendimento inclina-se para o método progressivo que não tem na França grandes simpatias.

É por isso que estes projetos embora em harmonia com os modernos principios tributários, tem encontrado da parte dos francezes grande opposição.

127. Historia do imposto em Portugal. Caracteres do imposto do antigo regimen. Impostos dos forais. Diretos. Indiretos. Impostos da lei geral. — Os primeiros impostos que appareceram entre nós foram estabelecidos pelos forais.

Entre êles encontra-se a *jugada* que era constituida pelo pagamento duma quota parte do trigo, milho, linho e vinho que a terra lavrada por uma junta de bois pode produzir. Era uma contribuição que recaía sobre a agricultura, mas dela eram isentos os cavaleiros e os clérigos. Por isso quando as terras eram adquiridas por estas classes, deixavam de estar sujeitas ao pagamento da *jugada*, o que era mau, pois deixava o Estado sem as receitas de que precisava.

Dai o facto de se prohibir a estas classes a aquisição de terras sujeitas á *jugada*. E com D. Manuel, só por concessão especial elas se podiam adquirir. Relativamente aos clérigos discutia-se muito se êles também precisavam ou não de concessão especial.

Havia além da *jugada*, o *condado* que era um im-

posto sobre a caça; o *montado* que era um direito sobre as pastagens; e as *açarias* que era o pagamento da quinta parte dos despojos hâvidos nas correrias em terras de inimigos.

Havia além destes outros impostos diretos que eram próprios de certas regiões. Assim havia em Traz-os-Montes a *martinega* que consistia em um tanto que pagavam os chefes de família cuja renda anual excedia uma certa soma.

Na Extremadura havia a *almocrevaria* que era uma recovagem que os almocreves tinham de fazer anualmente, em benefício do rei.

Ao lado dos impostos diretos havia já neste tempo, os indiretos por serem considerados mais rendosos e de mais fácil cobrança.

Assim era um imposto indireto a *portagem*, direito que se pagava ás portas das cidades e das vilas, pelos géneros entrados para consumo.

A *acougagem* era também um direito de consumo que se pagavam pela venda de produtos no mercado diário da cidade ou vila. Atengia não só as victualhas, mas também as roupas, as alfaias, etc.

A palavra *açougagem* vem de *acougue* que no tempo em que estamos tratando tinha uma significação diversa da que tem hoje. Deriva do vocábulo árabe *sók* ou *suk*, nome que se dava a certas ruas estreitas: laçadas de estabelecimentos em que se vendiam certos géneros.

Havia também a *passagem* ou *peagem* que recaia sobre as mercadorias que apenas passavam pelas cidades ou vilas. Entravam para depois serem, por assim dizer, reexportadas.

Havia a *alcavala* que era um imposto sobre a carne que se vendia no mercado ou açougue.

A *alcaldaria* que era uma foragem que se pagava ao *alcaide* por cada carga de peixe que vinha ao mercado. E nalgumas partes entrava também neste imposto, um lombo de cada porco que era abatido para a venda.

Havia também o *julgado* que era um imposto estabelecido em favor do juíz.

O *reêgo* ou *relegagem* era um imposto que se pagava pela venda do vinho. Provinha do seguinte: neste tempo os impostos eram geralmente pagos em géneros. Isso sucedia, por exemplo, com o vinho. E como eram maus os processos de fabrico, o vinho estragava-se com facilidade. Então o fisco para se assegurar o monopólio da venda do vinho desde 1 de Janeiro a 1 de Abril, lançava sobre aquêle que os particulares vendessem nesta época um imposto pesado — a *relegagem*. Este imposto era de 1 almude por carga e era só para o vinho de fora do concelho, por quanto só este podia ser vendido na época que referimos.

Havia também as *ochavas* que eram um imposto que se pagava pelos géneros que se vendiam ao alqueire nas *sangas* (mercados especiais de cereais, de frutos de casca, legumes, etc).

Mas esta multiplicidade de impostos dava lugar a grande número de confusões e a cobrança dêles tornava-se bastante dispendiosa. Por outro lado, como se recorria frequentemente ao arrendamento dos impostos, daí resultavam vexames e oppressões por parte dos arrendatários.

Por isso Afonso III adotou uma reforma financeira pela qual os impostos seriam daí em diante cobrados em moeda.

Ao lado dos impostos estabelecidos pelos forais começaram a aparecer impostos estabelecidos pelas leis

gerais do país. Os primeiros eram locais, unicamente eram pagos num determinado concelho; estes são gerais, são pagos por todo o país

Ordinariamente os impostos gerais, mais não são que impostos que tendo a princípio character local, se vieram a generalisar a todo o país, fornecendo receitas ao poder central.

Estão neste caso as *siças* que se transformaram em contribuições gerais no tempo de D. João I. Correspondem á actual contribuição de registo pelas transmissões a título oneroso. No tempo em que as *siças* appareceram com character geral não existiam contribuições pelas transmissões a título gratuito; — apenas appareceram com o regimen liberal.

As *siças* sobre os bens imóveis ou de raiz tinham uma taxa de 20 % se as partes não eram da terra onde se fazia a transacção; era de 15 % se apenas uma das partes era do concelho; e era de 10 % se ambas as partes pertenciam ao concelho onde se verificava a compra e venda.

Tratando-se de bens móveis ou semoventes a taxa era fixada em 10 %. Para os móveis porém não se cobrava a *siça* quando o comprador e o vendedor eram do concelho em que se fazia a transacção.

Temos também o imposto do *rial de água* que era um imposto que se pagava em Elvas pelo abastecimento de água.

O seu nome provém de ser uma contribuição de um rial por cada arratel de carne ou peixe e sobre cada quartilho de vinho, destinado á canalisação da água para a cidade.

Veio depois a generalisar-se a vários concelhos, tendo então em vista a realisação de melhoramentos públicos.

Ha quem diga também que este imposto teve origem num imposto lançado pelo município de Lisboa para casear Vila Nova. Todavia parece-nos mais aceitavel a primeira opinião, sendo certo que o imposto de *rial de água* se estendeu depois a outras localidades.

Este imposto vem depois a ser adotado pelo poder central e ainda hoje subsiste, se bem que com outros caracteres.

Outro imposto da lei geral é o *aduaeiro* que recaia sobre as matérias importadas. As alfândegas foram noutro tempo das classes privilegiadas e não do poder central

Assim o convento de Alcobaca tinha uma em S. Martinho e a do Porto era do Bispo.

Os impostos aduaeiros só no século XIII e XIV se transformaram em impostos da lei geral.

Este sistema veio a sofrer uma grande transformação em 1641 com o estabelecimento da *décima militar*. Esta tinha em vista fazer face ás despensas da guerra com a Espanha, e tira o seu nome do facto de a taxa ser de 10 %. Recaia sobre todos os rendimentos á excepção dos bens das mitras, cabidos e mosteiros, por quanto estes tinham concorrido para as despensas da guerra com 150.000 cruzados.

A taxa que era a princípio de 10 % sofreu várias modificações, até que veio a fixar-se nos mesmos 10 % no tempo do marquês de Pombal.

128. Princípios do regimen liberal sobre impostos. Estado actual do nosso sistema tributário. Codificação orçamental dos nossos impostos. — Com o regimen liberal fez-se um revira-volta no nosso sistema tributário. Aca-

hou-se com os privilégios das classes em matéria de impostos, estabelecendo-se a generalidade destes.

Seguiu-se a doutrina de que todos devem contribuir para as despesas públicas em harmonia com os seus haveres.

O decr. de 19 de Abril de 1832 acabou com as *sizas* sobre os bens móveis e semoventes, conservando-as apenas para os imóveis ou bens de raiz reduzindo-se porém a taxa a 5%. Mousinho da Silveira, num bem elaborado relatório que precede este decr. afirma que a má influência das *sizas* se faz sentir em toda a nossa história.

E não tem dúvida alguma em afirmar que elas depressimaram o espirito comercial da nossa raça e determinaram o insucesso da nossa colonisação.

Com a aplicação das *sizas* mostrava Mousinho da Silveira que a matéria colectavel podia ser absorvida pelo fisico. Assim para que o preço de um cavallo de 100000 viesse integralmente para o fisco, bastava que o cavallo fosse vendido 10 vêses

O decr. de 13 de Agosto do mesmo ano, acabou com todo o sistema tributário do regimen absoluto, como jugadas, foros, etc.

Mas se ao regimen liberal foi facil abolir o sistema tributário antigo, foi-lhe muito difficil organizar outro para o substituir.

A reorganisação do sistema tributário levou muito tempo e nem sempre se fez por bons critérios. A décima militar continuou durante muito tempo em vigor.

As contribuições de décimas de prédios, de foros, quinto de exploração dos bens da corda, etc., formas da décima militar só pelo decr. de 31 de Dezembro de 1852 foram substituidos pela *contribuição predial*.

Os impostos chamados — *contribuição industrial, maneiio de fábricas* — com todos adicionais e sêlos de conhecimento referentes aos ditos impostos, só pelo decr. de 30 de julho de 1867 foram substituidos pela *contribuição industrial*.

A *decima de juros* que incidia sobre os rendimentos dos capitais mutuados só pelo decr. de 18 de agosto de 1887 foi regulada.

O decr. de 18 de junho de 1880 no intuito de remodelar o nosso sistema tributário, segundo os critérios científicos, veio estabelecer entre nós o imposto de rendimento abrangendo cinco cedulas.

A — Rendimentos dos capitais mobiliários.

B — Rendimentos do exercicio de qualquer emprego.

C — Rendimentos da propriedade mobiliária.

D — Rendimentos do comércio e indústria.

E — Rendimentos que não produzião, mas disfrutados no continente e nas ilhas adjacentes.

Admittia o mínimo de isençaõ que era de 150000. Os rendimentos compreendidos entre 150 e 450000 só eram tributados na parte que excedessem 150000. A taxa era de 3% para as cédulas A e E e 2% para as restantes.

Os rendimentos superiores a 450000 eram integralmente tributados. Tomava como base da avaliação da matéria colectavel o método da declaração do contribuinte.

Esta lei se bem que mais perfeita que as anteriores em que se baseava o nosso sistema tributario, provocou fortes reacções e não conseguiu manter-se na prática. Foi suspensa logo por decr. de 21 de Abril de 1887, excepto na parte que dizia respeito aos empregados públicos.

Com a implantação do regimen republicano, houve

uma remodelação no nosso sistema tributário tendente a dar-lhe uma forma mais racional e científica.

O decr. de 4 de maio de 1911, reorganizou a nossa contribuição predial, substituindo-se o método de repartição pelo de quotidade, preferindo ao sistema proporcional o progressivo com taxas regressivas e progressivas e trocando o método indiciário pelo da declaração do contribuinte

Tinha ao mesmo tempo em vista reorganizar, o mais breve possível, as matrizes. Porém esta reorganização não se conseguiu tão facilmente como se esperava, aparecendo por isso a lei de 9 de maio de 1912 e de 15 de Fevereiro de 1913, procurando aquela reorganizar as matrizes, adotando esta um novo processo para as rectificar.

Ao lado do decr. de 4 de maio de 1911 appareceu o de 24 do mesmo mês e ano, tendo em vista reorganizar a nossa contribuição de registo.

Creou um imposto de 2 % sobre as heranças a favor de descendentes que até aí não existia. Estabeleceu um imposto amplamente progressivo para as transmissões a título gratuito. A taxa aumenta com o montante da transmissão e á medida que o grau de parentesco entre o transmitente e aquele que recebe vai sendo mais afastado. Os limites da taxa são 2 e 17,75 %.

A taxa das contribuições a título oneroso segundo este decreto desceu de 10 a 8 %.

Por decr. de 26 de Maio de 1911 foram incorporados na quota principal das diversas contribuições, todos os adicionais em favor do Estado, o que acabou com a confusão e complexidade dos impostos a cobrar.

Por decr. de 4 de Maio de 1911 foi abolida contri-

buição de renda de casas a partir de Janeiro de 1913 e pelo de 31 de Dezembro do mesmo ano foi abolido o imposto de consumo sobre certos géneros, na cidade de Lisboa.

Em todo o caso o nosso sistema tributário é ainda destituído de unidade e harmonia, o que não admira por ser em parte dominado pelo sistema francês. Assim éle atende mais aos sinais externos que á declaração dos contribuintes, não se orienta pelo critério da personalidade do imposto e liga importância de mais ao imposto de consumo.

No nosso orçamento distinguem-se os impostos em três categorias: *contribuições e impostos directos; contribuição de registo e sêlo; e contribuições e impostos indirectos.*

Na primeira categoria entram a décima de juros a contribuição industrial, o imposto de rendimento, sobre minas, etc.

Na segunda incluem-se as receitas por meio de estampilha.

Na terceira o imposto do consumo de rial de água, de consumo, de alfândega, de trânsito, etc.

Ha entre estas três categorias uma que não se justifica — é a segunda. Essas receitas podem segundo a tendência predominante ser integrados nos impostos indirectos.

Em todo o caso o nosso legislador verificou que não podia classificar em duas categorias únicas, todos os impostos, e por isso admitiu uma categoria especial para a contribuição de registo e sêlo.

CAPÍTULO VI

Contribuição predial

129. A contribuição predial até a lei de 17 de maio de 1880. — As terras e as casas, são uma riqueza muito extensa para que o legislador não procurasse tirar dela meios para satisfazer as necessidades do Estado.

Daí a *contribuição predial* que hoje é admitida por todos os países civilizados.

Entre nós abrange ela três períodos: o primeiro que vai desde a lei de 31 de dezembro de 1852 até a lei de 17 de maio de 1880; o segundo, compreendido entre a lei de 17 de maio de 1880 e o dec. de 4 ma o de 1911; e o terceiro que decorre desde este decr. até a actualidade.

Para fazer a história da nossa contribuição predial teremos de fazer-lhe referência em cada um destes três períodos.

E se os quizermos distinguir fundamentalmente poderemos dizer que o primeiro tem como caracter essencial o ser dominado pelo método de repartição.

O segundo caracteriza se pelas tentativas que se fizeram em virtude não só da lei de 17 de maio de 1880

mas também do decr. de 29 de julho de 1899, para a adopção do método de quotidade.

E finalmente o terceiro — aquêlê em que nos encontramos — é caracterizado pela adopção definitiva do método de quotidade.

A contribuição predial apparece entre nós pelo decr. de 31 de Dezembro de 1852 que veio substituir as diversas formas da décima militar.

Assim foram substituídos: a *décima de predios* cuja taxa passou por variações sucessivas até se fixar em 10 %. Incidia sobre os rendimentos dos prédios, capitais, rendas, etc.

A *décima de foros* recaindo sobre todos os prédios, em que o domínio útil estava separado do domínio directo.

A *décima especial por cultura ou exploração de prédios* que recaia sobre os individuos que cultivavam terras próprias ou alheias.

O *quinto dos bens denominados da corôa* que incidia sobre os bens da corôa, comendas e ordens. Consistia no pagamento de cinco um, dos rendimentos dos ditos bens.

O *novo imposto de prédios na cidade de Lisboa e Porto*. Fora estabelecido por alvará de 7 de março de 1801. Consistia num imposto de 3 % sobre as rendas dos prédios urbanos naquelas duas cidades.

O *imposto de 5 % de adicionais* que, segundo a carta de lei de 12 de Dezembro de 1844, fora lançado sobre todas as contribuições públicas.

O *sêlo dos conhecimentos para a cobrança das contribuições directas* que recaia sobre os conhecimentos das contribuições em virtude da lei de 10 de Junho de 1843.

A contribuição predial segundo o decr. de 31 de Dezembro de 1852 obedecia ao método de repartição. O contingente desta contribuição era fixado pelo parlamento e repartido pelos distritos. As juntas gerais distribuam-no pelos concelhos, onde havia a *junta de repartições* que distribuia o imposto pelos contribuintes proporcionalmente aos rendimentos de cada um.

Havia pois o método de repartição em dois graus.

Mantava também o referido decr. proceder ao arrolamento dos bens situados nos concelhos (*matriz predial*).

O dec. de 31 de Dezembro de 1852 adotava o método de repartição, pela convicção de que realisava a justiça tributária, facilitava a organização das matrizes em virtude das denúncias dos contribuintes que tinham interesse em que todos pagassem e tornava o imposto muito mais produtivo.

Porém nada disto se conseguiu. O princípio da justiça tributária ficava ferido em pleno peito, por quanto as juntas de repartidores não dispunham dos dados precisos para fazer a distribuição do imposto em harmonia com os rendimentos de cada um, sendo levadas quase sempre a proceder arbitrariamente.

O aperfeiçoamento das matrizes também não se conseguiu, ficando estas no mesmo estado até 1880.

A produtividade do imposto também não se augmentou. Apenas em 1860 subiu 60 contos e ainda assim foi preciso recorrer quasi sempre a adicionais.

Portanto o regimen adotado pelo decr. de 31 de Dezembro de 1852 não deu os resultados que se esperavam.

139. A contribuição predial desde a lei de 17 de maio de 1880 até ao decreto de 4 de maio de 1911. — Verificando-se que o método de repartição não dava resultados, appareceu uma tentativa para passar ao método de quotidade. Pretendeu levá-la a cabo a lei de 17 de maio de 1880.

Porém a idéa da applicação pura do método de quotidade desde logo foi posta de parte, por quanto o montante da contribuição predial fôra fixado em 3 107 contos e o rendimento colectavel da propriedade fora avaliado em 28.000 contos. Ora applicando a taxa de 10% a este rendimento, o que já era exagerar, apenas se obteriam 2.800 contos, ou seja menos 307 contos do que a lei pedia. Isto prejudicava o Estado que com a applicação do método de quotidade ficaria sem as receitas indispensáveis para a realisação dos serviços públicos.

Depois os próprios contribuintes viam mal a applicação do método de quotidade.

As taxas variavam com o regimen de 1852, havendo concelhos que pagavam 5, 6 e 7% e outros que pagavam 25, 27, 30, 35, 37%, chegando o de Oitão a pagar 44%.

De modo que ao passo que uns estavam suportando uma taxa excessiva, outros tinham-na muito leve. Pois apesar disso barafustaram contra o método de quotidade que applicava 10% não só os contribuintes que pagavam 5, 6 e 8% como os que pagavam até 44%.

E isto tinha a sua razão de ser. É que nos concelhos onde se pagava pelo decr. de 52 menos de 10%, tinham a matéria colectavel já bem avaliada, de modo que elevar para elles a taxa a 10%, era sobrecarregá-

los. Pelo contrário nos concelhos onde se pagava mais de 10 %, tinham a matéria tão mal avaliada que os contribuintes pagando uma taxa muito elevada ficavam ainda assim aliviados.

De modo que o método de quotidade não poudo ser aplicado logo, para que o tesouro não ficasse sem receitas se não se agravassem as injustiças da tributação.

Por isso a lei de 17 de maio de 1830 procurou fazer a transição do método de quotidade, admitindo três fases por que devia passar a contribuição.

Numa *primeira fase* seguia-se o *método de repartição* enquanto as matrizes não estivessem reorganizadas em algum distrito e não acusassem um rendimento colectavel igual ou superior a 31.070 contos.

Passava-se á *segunda fase* logo que as matrizes estivessem reorganizadas em algum distrito e acusassem um rendimento colectavel igual ou superior a 31.070 contos, applicando um sistema *mixto* (de repartição e quotidade).

Repartia-se a contribuição pelos diferentes distritos. E aquêles em que já estivessem reorganizadas as matrizes não podiam pagar menos de 10 %. E se applicando esta taxa o imposto rendesse mais do que o que havia sido distribuido a esse distrito, a diferença era diminuida nos distritos que pagassem mais de 10 %. Ha pois o método de repartição, por quanto se procede á distribuição do imposto pelos diferentes distritos. Relativamente áquêles em que já estiverem reorganizadas as matrizes applica-se o método de quotidade com a taxa de 10 %.

Finalmente na terceira fase adoptava se o *método de quotidade* em toda a sua pureza. E começava a vigorar logo que as matrizes estivessem reorganizadas em

todos os distritos, e o rendimento colectavel atingisse 31.070 contos. A taxa era de 10 % para produzir os 31.070 contos que o Estado pedia á propriedade.

Porém para se chegar a esta fase era preciso reorganisar completamente as matrizes o que se fez muito vagorosamente. Por isso nunca se poudo passar da orimeira fase.

Como também a lei de 17 de Maio de 1880 não desse resultados appareceu a lei de 29 de Julho de 1899 regulamentada pelo decr. de 10 de Agosto de 1903. Também estes diplomas tinham em vista rialisar a passagem para o método de quotidade e unicamente abrangia a propriedade urbana por o seu rendimento ser de mais facil avaliação, pois apenas depende do valor locativo. A propriedade rústica, essa era posta de parte por o seu rendimento depender de inúmeras circunstâncias.

De modo que applicava-se o método de quotidade á propriedade urbana e relativamente á rústica, applicar-se ia quando estivesse mais bem avaliada.

Para fazer a transição para o método de quotidade relativamente á propriedade urbana, estabelecia também a lei de 29 de Julho de 1899 três fases.

Na *primeira* applicava se o método de repartição enquanto as matrizes não estivessem reorganizadas em qualquer concelho ou bairro, e enquanto, applicando ao rendimento da propriedade urbana uma taxa de 10 %, ela não produzisse uma soma pelo menos igual á de 1898.

Havia a *segunda fase* logo as matrizes estivessem reorganizadas em qualquer concelho ou bairro, e applicando a taxa de 10 % ao rendimento colectavel, se produzisse uma soma pelo menos igual á de 1898. Neste

caso applicava-se o método de repartição aos concelhos em que as matrizes não estivessem reorganizadas e o de quotidade aquêles onde já se tivesse procedido a essa organização. E eliminava-se na soma total pedida á propriedade urbana a parte que fosse cobrada pelo método de quotidade para não haver a dupla tributação.

Quando estivessem reorganizadas as matrizes em todos os concelhos e se obtivesse uma soma pelo menos igual á de 1898 applicava-se o método de quotidade.

O decr. de 10 de Agosto de 1903 estabeleceu que todos os prédios que fossem inscritos nas matrizes de pois do encerramento e que fossem constituídos de novo ou acrescidos, ficavam sujeitos ao imposto de quotidade, pagavam a chamada *quota fixa*.

E' preciso atender a isto porque a lei de 15 de Fevereiro de 1913 fala em prédios de quota fixa.

Esta lei não passou da 2.^a fase e só poudo ser applicada no concelho de Lisboa.

Como se applicou esta contribuição pelo método de quotidade, aos predios novos e acrescidos, elevou-se bastante o rendimento da contribuição predial urbana. Porém não foi possível passar da segunda fase.

131. Contribuição predial desde o decreto de 4 de Maio de 1911 até ao momento presente. — Quando foi proclamada a república, as matrizes nada valiam, nem como índice da riqueza pública, nem como base do imposto.

E não valiam nada como índice da riqueza pública porque sendo o seu rendimento de 30.000 contos em 1880, era em 1906 computado em 36.000 contos apenas. Ora foi exactamente neste periodo que se desenvolveu muito a riqueza em Portugal. Lisboa modifi-

cou-se completamente com a abertura de amplas avenidas, valorisou se extraordinariamente a cortiça, desenvolveu-se a agricultura e a superficie inculta diminuiu. E apesar disto as matrizes acusavam quase a mesma matéria colectavel.

A taxa do imposto era diversissima de localidade para localidade. Havia concelhos onde a taxa era de 5, 6 e 7 % que se consideravam mais onerados que outros onde se chegava a pagar 44 % como succedia no de Oihão.

Ora isto só tem uma explicação: era a avaliação do valor real, pouco rigorosa da riqueza no nosso país. O valor denunciado nas matrizes era de 25 a 30 %, raras vêses 35 % e nunca superior a 40 %. De modo que havia concelhos em que $\frac{3}{4}$ do rendimento escapavam á tributação.

O valor das matrizes aumentara muito pouco no regimen da lei de 17 de Maio de 1880. E o que aumentou foi sem dúvida devido á lei de 29 de Julho de 1899 é ao decr. de 10 de Agosto de 1903; senão nunca o produto da contribuição predial teria ultrapassado 3.107 contos.

Tudo pois aconselhava que se passasse do método de repartição ao método de quotidade. E isso fez o Governo Provisório da República por decr. de 4 de Maio de 1911. Remodelaram-se as matrizes, adoptando o método da declaração dos contribuintes.

Para os prédios cujos proprietários se negassem a fazer a declaração, seguir-se-ia na determinação do seu valor o processo da avaliação administrativa

Não era porém uma avaliação por inspecção directa, mas sim uma avaliação por comparação. Procedia-se do seguinte modo: avaliava-se um predio de valor su-

perior, outro de valor médio e um terceiro de valor inferior; qualquer prédio era depois classificado uma destas três categorias, pagando conforme o que fosse estabelecido para o prédio tipo.

Adotou-se ao lado do método de quotidade o sistema do imposto progressivo, com taxas progressivas, médias e degressivas, conforme o rendimento.

Representando por T a taxa média eram as seguintes:

Taxas a aplicar	Rendimento colectavel
T-5 de	5001 a 10000
T-3 »	10001 » 20000
T-1 »	20001 » 100000
T »	100001 » 300000
T+1 »	300001 » 500000
T+2 »	500001 » 1.000000
T+3 »	1.000001 » 2.000000
T+4 »	2.000001 » 5.000000
T+5 »	aos superiores » 5.000000

Havia pois três taxas degressivas, a taxa média e 5 taxas progressivas

Ao excedente de 5.000.000 applicava-se uma taxa de 20 %.

Havia além disso a isenção do imposto para os rendimentos inferiores a 5000.

Os proprietários recusaram-se terminantemente a prestar as declarações pedidas e como foram quase todos, não foi possível proceder contra elles.

Foi nesta conjuntura que appareceu a lei de 9 de Maio de 1912 mandando proceder á avaliação da materia colectavel por inspecção directa. Foram nomeadas

120 comissões que percorreriam todo o país, principiando a avaliação pelos concelhos que fossem sédes de distrito e pelos prédios cujo rendimento colectavel fosse superior a 20000. Os proprietários teriam de fornecer á respectiva comissão as informações necessárias, sob pena de ficarem sujeitos a uma multa de 20 % do valor da contribuição que lhes viesse a ser lançada.

Efectivamente nomearam-se as comissões, mas o Sr. Vicente Ferreira veio mostrar que elas não obteriam resultados satisfatórios, trabalhando regularmente, em menos de 36 anos. E como a verba para esta despesa era de 140 contos, naturalmente nem em 72 anos as matrizes seriam reorganisadas.

Os prédios que fossem sendo avaliados eram desde logo sujeitos ao imposto, tomando para base o novo valor. Daquí derivava a grande injustiça de ficarem alguns proprietários a pagar pela matriz nova, ao passo que outros pagavam pelas antigas, que, segundo se afirmava, accusavam um rendimento muito áquem do rial.

Para sair desta situação a lei de 9 de Maio de 1912 foi posta de lado, aparecendo a substitui-la a de 15 de Fevereiro de 1913. Esta propunha-se rectificar as matrizes, mas fê-lo por um processo empírico e artificial. Na verdade a lei de 15-2-913 para abreviar a applicação do decr. de 4 de Maio de 1911, mandou determinar a matéria colectavel, multiplicando por $\frac{100}{7}$ a contribuição que cada individuo pagara em 1910 (art. 2.º da lei de 15-2-913; hoje cod. de 5 de Junho de 1913 art. 32.º) (1).

(1) A idéa de multiplicar a contribuição de cada individuo por um coeficiente para obter a nova matriz, partiu da comissão de li-

Isto para as contribuições que até aí se pagavam pelo método de repartição.

Para as propriedades inscritas na matriz depois de 1910 sujeitas ao sistema da repartição, e para aquelas que tenham sofrido modificações depois deste ano, as matrizes provisórias serão feitas como determina este artigo (art. 2.º), pelas últimas liquidações (§ 1.º do art. 2.º; hoje § único do referido código)

Com respeito aos prédios de quota fixa que são os prédios novos, acrescidos e reedificados depois de 1912, em harmonia com o decr. de 10 de Agosto de 1903, com excepção dos de Lisboa, serão corrigidos os rendimentos colectáveis, multiplicando-os por 1,3. O imposto incide sobre este produto com a taxa de 10% (art. 7.º da lei de 15-2-913; hoje art. 33.º do código de 5 de Junho).

Esta excepção em favor dos prédios de Lisboa tem a sua explicação no facto de ter sido lá acatada a lei do inquilinato que permitiu determinar muito aproximadamente o valor dos prédios urbanos.

O art. 9.º da lei de 913 modificou as taxas do decr. de 4 de Maio de 1911. Assim conversando a mesma taxa média, eliminou a taxa (T—5); modificou a taxa T—5 que se applicou aos rendimentos de 5.000\$01 a 10.000\$00 e acrescentou mais as seguintes progressões (T+6) de 10.000\$01 a 20.000\$00 e (T+7) de 20.000\$01 a 50.000\$00. Aplica se a taxa de 20% ao

nanças da câmara dos deputados que adoptava o coeficiente 10. Sobrando o Sr. Dr. Affonso Costa a pasta das Finanças corrigiu esse coeficiente para $100/6 = 16,666$. Depois em nova emenda e talvez para contemporisar com a respectiva comissão modificou a fracção $100/6$ para $100/7 = 14,285$.

excedente de 50.000\$00 mas escriturando-se em separado (1). Estas modificações veem já feitas no código de 5 de Junho, § 1.º do art. 25.º.

De modo que pela lei de 15 de Fevereiro de 1913, o mínimo de isenção passou de 5\$00 a 10\$00.

« Para mais facil cobrança, no corrente ano, da contribuição predial, até agora sujeita ao regimen da repartição, o Ministro das Finanças fica autorizado a determinar, para concelho, um número que, multiplicado pelo actual rendimento colectavel de cada contribuinte arredondado em escudos, nos termos do art. 4.º, e constante do respectivo mapa de lançamento perfaça, pela soma de todos os productos, uma quantia igual ao montante da liquidação total do concelho em 1910, multiplicado por $100/7$, (art. 6.º). Isto é o Ministro das Finanças determina para cada concelho um número que multiplicado pelo rendimento de cada contribuinte e somados depois esses productos venha perfazer um valor igual á contribuição do concelho em 1910 multiplicada por $100/7$.

Tais os princípios fundamentais da lei de 15 de Fevereiro de 1913.

Esta lei, a de 17 de Maio de 1880 e o seu regulamento de 25 de Agosto de 1881, e vários outros diplomas legislativos foram sistematizados, dando logar ao *Código da Contribuição Predial* de 5 de Junho de 1913 que é o diploma que hoje vigora sobre este assunto (2).

(1) A tabela completa transcrevemo-la a pag. 316 destas lições.

(2) Quando fizermos citação de art. sem designação do diploma respectivo, entende-se que é do código da contribuição predial de 5 de Junho de 1913.

132. Matéria colectavel. Prédios rústicos e urbanos. isenções. Incultos. — Entende-se por matéria colectavel da contribuição predial, o rendimento líquido dos prédios rústicos e urbanos.

Durante muito tempo a contribuição predial foi lançada sobre o rendimento bruto dos predios rústicos e urbanos. Mas isso era uma grande injustiça, por quanto o mesmo rendimento pode ser obtido com um trabalho e emprêgo de capitais muito maiores.

O rendimento dos prédios urbanos que tem de ser inscrito nas matrizes, é a importância da sua justa renda anual depois de deduzidas as percentagens compensadoras das despesas de conservação (art. 173 alínea 3).

As percentagens de que fala alínea 3.^a podem ir até 20% para os prédios cuja renda seja inferior a 2000, mas não podem exceder 10% para aquêles cuja renda seja superior a 2000 (alínea 5.^o do art. 173.^o).

Quando os prédios não estejam arrendados, ou por estarem devolutos, cedidos gratuitamente ou habitados pelo dono, considerar-se-ha rendimento o seu valor locativo presumível que se obtém por comparação com um prédio da localidade que sirva de tipo. Também neste caso se devem fazer as deducções para despesas de conservação.

Relativamente aos prédios rústicos, estabelece o art. 155.^o que « para a fixação do rendimento colectavel dos prédios rústico, a junta das matrizes determinará em quantas classes, até três, deve ser dividido o terreno, e estabelecerá em cada uma a percentagem dos abatimentos a fazer no rendimento bruto de cada cultura, por forma que a mesma percentagem não possa ser superior a 40% na primeira classe, a 50% na segunda e a 60% na terceira ».

Na primeira classe entram as terras mais férteis em que o custo de produção é menor; na 2.^a as terras em que o custo de produção já é maior; e na 3.^a entram as terras menos férteis.

A tabela das classes de terras e deducções para despesas de cultura é organizada pela junta de matrizes em cada concelho ou bairro (art. 156.^o).

Isto quando estiverem reorganizadas as matrizes prediais, porque enquanto não o estiverem vigora entre nós um regimen transitório que vem estabelecido nos artigos 32.^o a 34.^o.

Já fizemos referência ao tratar da lei de 15 de Fevereiro de 1913, a estas disposições que dali passaram para o código de 5 de Junho de 1913 e por isso nos abstermos agora de os referir de novo.

Recaindo a contribuição predial sobre o rendimento líquido dos prédios rústicos e urbanos, necessário se torna saber o que serão uns e outros, tanto mais que na legislação fiscal a noção de predios rústicos e urbanos não é a mesma que em direito civil. Assim o § único do art. 374.^o do código civil, entende por prédio rústico o solo ou terreno e por prédio urbano qualquer edificio incorporado no solo. E o código de 5 de Junho define no § 1.^o do art.^o 4.^o *prédio urbano* aquêlê que é destinado á habitação ou exercício de qualquer indústria que não seja exclusivamente a exploração do solo; e os terrenos applicados a jardins, quintais, parques, alamedas ou semelhantes, isolados ou anexos á parte edificada, mas que lhe sirvam de mero recreio ou logradouro.

E no § 2.^o considera *prédios rústicos* os que são destinados a qualquer cultura, ainda que compreendam palheiros, adegas, abegoarias, celeiros, casas de malta,

ou outras dependências especialmente destinadas a recolher operários ou empregados, gúneros, gados e alfaias agrícolas; e bem assim os que são destinados a qualquer exploração, como salinas pedreiras e outros não tributados por lei especial.

Ha ainda na técnica do cod. de 5 de junho *prédios mixtos* quando reunam as condições de urbanos e de rústicos.

Esta noção fiscal dos prédios rústicos e urbanos atende ao fim a que se destinam os prédios e não á sua estrutura como faz o cód. civ.

As noções de prédios rústicos e urbanos não appareciam no dec. de 4 de maio de 1911 e foram transcritos do dec. de 10 de agosto de 1903 para o cod. de 5 de junho.

Nem todos os prédios ficam sujeitos á contribuição predial. E as isenções apparecem no art. 5.º, havendo-as de duas ordens — *administrativa* e *económica*.

As isenções de *ordem administrativa* veem indicadas nos n.ºs 1.º a 7.º do referido art. E aí isentam-se os seguintes bens: prédios do Estado, paços e outros edfícios do concelho e da paróquia, edfícios para as escolas officiaes desde que tenham sido cedidos gratuitamente, os edfícios para mesericórdias e outros institutos de beneficência, as casas onde se dê protecção a mendicidade e á infância desvalida, e os cimiterios públicos, templos e depósitos interiores e os terrenos baldios de logradouro comum dos moradores do concelho ou da paróquia.

As isenções de *ordem económica* são para os terrenos incultiváveis e para os incultos que forem cultivados, durante um certo tempo.

Ha também uma isenção para os rendimentos in-

feriores a 10.000 que vem no § 1.º do art. 5.º do código da contribuição predial. Esta isenção deriva da modificação que a lei de 15 de Fevereiro de 1913 trouxe ao decreto de 4 de maio de 1911, admitindo um minimo de existência de 10.000 em lugar de 5.000. Esta isenção por é n, não aproveita ao rendimento colectavel correspondente aos foros, censos e pensões.

Poderia pensar-se que sendo a matéria colectavel constituída pelos rendimentos líquidos dos prédios rústicos e urbanos não devia exigir-se um imposto pelos incultos que nada rendem. Pois apesar disso o legislador republicano no art. 27.º tributou com 5 centavos por hectare os prédios incultos e no § 2.º deste artigo determina que se decorridos 20 anos a partir de 1911 não estiverem reduzidos a cultura, os terrenos serão declarados propriedades do Estado.

A nosso ver este imposto está de harmonia com o caracter que êle tende a tomar modernamente. O imposto deve ter além da função fiscal, uma função económica e social. Ora é exactamente isso a que se propoz o legislador republicano. E preciso fomentar a agricultura, principalmente num país em que metade da área está por cultivar como succede entre nós. Ora por meio das disposições referidas, os proprietários dos incultos terão todo o interesse em os cultivar para não serem dêles desaposados pelo Estado.

133. Incidência pessoal. Taxa. — Estudada a incidência real que é a determinação dos objectos por que se deve pagar a contribuição predial, vamos occupar nos da incidência pessoal que é a *determinação das pessoas que devem pagar a contribuição predial*. Essas pessoas são os proprietários ou usu-

frutuários dos prédios. E a taxa recai sobre o rendimento global de cada contribuinte (art. 26.º). Mas a taxa é diversa, conforme se tratar de prédios rústicos ou urbanos. Assim o art. 19.º da lei de 3-6-913 dá a taxa de 10 % para os prédios urbanos e de 7 % para os rústicos.

Se os contribuintes perceberem rendimento proveniente, parte de propriedade urbana e parte de propriedade rústica, cada uma dessas partes será tributada pela taxa que lhe fôr applicavel, nos termos do artigo anterior (26.º), devendo porem ambas as taxas ser determinadas pela totalidade do rendimento colectavel global (§ único do art. 26.º) (1).

Ha porem casos em que é preciso verificar como se applicam os princípios que vimos de expôr. Esses casos são previstos na legislação.

Assim temos o art. 88.º onde se estabelece que «quanto aos prédios foreiros, o senhorio directo será tributado pela importância relativa ao fôro e o enfiteuta pelo rendimento colectavel liquido dêsse imposto».

Diverso sistema havia o decreto de 4 de maio de 1911 que seguia o art. 1675.º do cod. civ. onde se estabelece que «o foreiro será obrigado a todos os en-

(1) Esclareçamos este § com um exemplo: Um proprietário tinha um rendimento proveniente de prédios rústicos de 11.000\$00; e um rendimento de 7.000\$00 proveniente de prédios urbanos. Para se determinar a taxa, somavam-se estes dois rendimentos, o que dava 18.000\$00. A este rendimento global corresponde a taxa $T+6$. E seria $T+6$ que se applicava a ambos os rendimentos. Mas como T tem um valor diferente para a propriedade urbana e para a rústica, a taxa a applicar aos 11.000\$00 não seria a mesma que era para os 7.000\$00. Seria para aquêles $(7-6)$ e para estes $(10+6)$.

cargos e tributos que forem lançados ao prédio ou à pessoa em razão do prédio». E o § único deste artigo estabelece que «o senhorio directo deverá contudo abonar ao foreiro as contribuições correspondentes ao fôro». E em harmonia com esta doutrina o reg. de 25 de agosto de 1881 estatua que o enfiteuta tinha direito a deduzir no fôro a parte da contribuição pertencente ao senhorio directo.

O § 1.º do art. 28.º estabelece que no caso do enfiteuta, por estipulação em contrato, ficar obrigado a pagar a contribuição correspondente ao foro, todo o rendimento colectavel attribuido ao prédio figurará em seu nome.

No caso da propriedade em commun a contribuição predial será paga pelo comproprietário que figurar na matriz como dono, ou estiver possuindo o prédio, até que seja requerida a divisão do imposto pelos interessados, mediante a apresentação dos documentos comprovativos da sua compropriedade (§ único do art. 29.º).

No caso de arrendamento a longo praso (além de 20 anos), o proprietário do prédio será tributado pela importância da renda e o arrendatário pela diferença entre essa importância e o rendimento colectavel (art. 30.º).

Quanto á taxa do imposto que se applica segue-se hoje o sistema progressivo com taxas degressivas, média e progressivas. applica-se a taxa média (T) aos rendimentos entre 100\$01 e 300\$00. As taxas degressivas são 2: $T-1$ e $T-3$.

As progressivas são 7: $T+1$, $T+2$, $T+3$, $T+4$, $T+5$, $T+6$ e $T+7$. O mínimo de isenção são 10\$00 e o máximo a que se applica a taxa $T+7$ são 50.000\$00. Daí para cima applica-se uma taxa de

20 %, estruturando-se todavia a importância obtida em separado.

Tal o que vem expresso no art. 25.º e § 1.º. Ai aparece uma tabela das taxas e rendimentos a que se aplicam. Nós transcrevemos já essa tabela a pag. 316 deste livro. Essa tabela resulta das modificações introduzidas no art. 4.º § 1.º do decr. de 4 de maio de 1911 pelo art. 9.º da lei de 15 de Fevereiro de 1913.

O fundamento destas taxas degressivas e progressivas está em o legislador procurar aliviar os pequenos rendimentos por meio das taxas degressivas e sobrecarregar os grandes por meio das taxas progressivas.

A taxa média é a que já dissemos estabelecida anualmente pelo parlamento e a que vigora para este ano é 10 e 7 %, respectivamente para a propriedade rústica e urbana

134. Matrizes prediais. Junta das matrizes. Cadastro territorial geométrico. —

Para o lançamento da contribuição predial, necessário se torna conhecer a matéria colectável. E esta apparece-nos nas matrizes que são *mapas que contem a designação dos prédios, o nome do seu proprietário, a sua situação e o seu rendimento colectável.*

No sistema do código da contribuição predial ha duas espécies de matrizes — *provisórias e definitivas.*

Aquelas derivam da rectificação feita ás matrizes pela lei de 15 de Fevereiro de 1913 para se poder applicar o mais breve possível o decr. de 4 de Maio de 1911. Tratamos já este assunto e ocioso seria repeti-lo de novo.

As *matrizes provisórias* refere-se o código na secção I do ca. II.

As matrizes definitivas organisam-se por meio de avaliação por inspecção directa (art. 157.º) e não por avaliação por comparação como determinava o decr. de 4 de Maio de 1911 para o caso de os contribuintes se negarem a prestar declarações, nem por um processo artificial como fazia a lei de 15 de Fevereiro de 1913.

Esta avaliação por inspecção directa é feita por *comissão permanente de avaliação* que em cada concelho é formada de três individuos, sendo um nomeado pelo secretário de finanças, outro pelo inspector de finanças (art. 158.º).

No código veem todos os elementos a que se deve atender para organizar as matrizes e em apêndice apparecem os modelos das matrizes.

Para o serviço da contribuição predial existe uma junta — *a junta das matrizes* — que é formada pelo conservador do registo predial servindo de presidente, do secretário de finanças servindo de secretário e por 5 vogais, 3 nomeados da entre os 40 menores contribuintes e 2 de entre os 40 maiores.

Isto tem em vista chamar a colaborar os pequenos contribuintes na organização das matrizes dando-se-lhes até um certo predomínio sobre os grandes contribuintes.

E' possível porêr que não se obtenham os resultados que se pretendem obter, por quanto os pequenos contribuintes são geralmente industriais e commerciantes, tem muito em que pensar, não se orientando pelos justos interesses da propriedade. O código trata das juntas de matrizes nos artt. 87.º e segg.

Além das matrizes prediais, ha o *cadastro territorial geométrico.* Poucos são hoje os países onde êle

não se encontra organizado. Nós infelizmente estamos nesse pequeno número. Há apenas o projeto do Sr. Dr. Brito Camacho apresentado quando fazia parte do governo provisório.

O cadastro territorial geométrico é a *descrição de todas as parcelas de solo cultivável, contendo a sua delimitação, o género de cultura a que são destinadas, o seu rendimento, a sua superfície, o nome do seu proprietário, tudo isto acompanhado da respectiva planta topográfica*. É pois um inventário de toda a propriedade rústica de um país.

No seu processo de organização distinguem-se duas ordens de operações: uma operação matemática para o levantamento da planta e determinação da superfície; e uma operação económica para a determinação do valor do prédio e do seu rendimento colectável. Para determinar o rendimento colectável multiplica-se o rendimento de cada hectare pelo número de hectares.

Para essa avaliação podem adotar-se dois processos. Consiste o primeiro em se dar liberdade á comissão avaliadora na avaliação dos prédios. O segundo consiste em impor a essa comissão a classificação dos prédios em categorias, estabelecendo depois uma tarifa para cada uma.

Discute-se qual dos dois processos é preferível. Nós somos pelo segundo, por quanto elle permite maior uniformidade na avaliação e garante melhor os proprietários, por haver mais imparcialidade por parte da comissão.

A organização do cadastro territorial geométrico tem sido muito criticada.

Assim diz-se que elle é uma operação morosíssima, sobre tudo para um país grande.

É certo que o cadastro quando chega a completar-se já está velho. Mas isso não quer dizer que se não organise. De resto podem fazer-se as anotações, onde se vão registando todas as modificações por que vá passando a propriedade.

Dizem outros que é uma operação muito dispendiosa. A França gastou com o seu, nada menos de 150 milhões de francos e a Itália 300.

Também isso é certo, mas ha um meio de o tornar menos pesado. Divide-se a sua organização por uma série de anos mais ou menos longa. E isso fez o Dr. Brito Camacho, estabelecendo que o cadastro seria organizado gradualmente á custa do que fosse rendendo a mais a contribuição predial.

Finalmente attribuiu-se ao cadastro o defeito de dar lugar a desigualdades na avaliação. E isso porque sendo várias comissões que o organisam hão de seguir critérios, os mais diversos, podendo mesmo ser levados a proceder arbitrariamente.

Em todo o caso o cadastro tem muita importância para a avaliação da matéria colectável, por quanto lança mão de mais um elemento de apreciação a que não recorre nenhum dos outros processos de avaliação — *é a superfície*.

E depois as desigualdades hão de ser muito maiores nos outros sistemas de avaliação porque o cadastro dá-nos a avaliação rigorosa da superfície, medindo-se e levantando-se a respectiva planta topográfica.

Tem além disso vantagens jurídicas, por quanto viria facilitar a mobilisação da propriedade. Concedia-se ao proprietário um titulo por cada propriedade em que apparecessem todas as indicações constantes do respectivo cadastro.

O proprietário poderia obter o capital de que precisasse endossando ao mutuante esse título.

Dava-se assim a mobilisação da propriedade em harmonia com o *act Torrens*.

135. Mapa do lançamento. Cobrança.

Reclamações e recurso. — Organizadas as matrizes, os secretários de finanças tiram delas tantos *verbetes* quantos são os proprietários. Em cada *verbe*te aparece o rendimento colectavel com que cada contribuinte figura na matriz.

Sendo os *verbetes* de proprietários de fora do concelho, o secretário de finanças envia-os até 15 de Agosto ao inspector de finanças do districto respectivo.

O inspector logo que receba os *verbetes* de todos os concelhos do seu districto envia aos inspectores dos outros districtos os *verbetes* que lhe respeitarem e á Direcção Geral das Contribuições e Impostos, os do estrangeiro e colónias.

Os inspectores, recebidos os *verbetes* dos outros districtos, juntá-los-hão aos provenientes dos concelhos do seu districto e envia los-hão aos concelhos do domicílio, depois de devidamente alfabetados. Os secretários de finanças que receberem os *verbetes* darão todas as informações necessárias.

Recebidos na Inspecção, os *verbetes*, depois de informados por esta forma, procederá o inspector á organização dum *verbe*te global do qual tirará *verbetes resumos* que serão remetidos aos secretários de finanças dos concelhos do seu districto onde o contribuinte auferir rendimentos e aos inspectores dos districtos diferentes do seu, onde éle igualmente possua rendimentos. Para os concelhos do seu districto, o *verbe*te contará

apenas o rendimento global urbano e rustico (art.º 161.º alíneas *a, b, c, d, e*).

Extraídos os *verbetes*, o secretário de finanças organisa uma relação em que se encontram por ordem alfabética, os nomes dos proprietários, aparecendo ao lado de cada um o seu rendimento colectavel, e a quota que tem de pagar em harmonia com a taxa que lhe foi applicada.

Estas relações é que constituem o mapa de lançamento que são feitos em separado para a contribuição urbana e rústica (art. 104).

Encerrados os mapas de lançamento da contribuição predial urbana e rústica, dêles estrairá o secretário de finanças conhecimentos (art. 129.º) que serão enviados aos tesoureiros da fazenda pública, para que este proceda á cobrança.

A contribuição será paga em prestações trimestrais respectivamente em Janeiro, Abril, Junho e Outubro, concedendo-se um mês de prazo (art. 133.º).

Vencidas e não pagas duas prestações da contribuição predial, e logo que termine o prazo para o pagamento voluntário da segunda prestação em dívida, proceder-se-á ao relaxo de todas as prestações vencidas e por vencer, nos termos regulamentares (art. 137.º).

O contribuinte tem direito a reclamar, não só das matrizes mas também do mapa de lançamento, para a junta das matrizes.

Diz o art. 57.º que as matrizes serão patenteadas aos contribuintes por espaço de 30 dias a fim de dentro dêle reclamarem perante as mesmas juntas o que tiverem por conveniente, a bem dos seus interesses e da justiça relativa da distribuição do imposto. Isto quanto ás matrizes provisórias.

O art. 60.º traz indicados os fundamentos para essas reclamações e são:

- 1.º Erro na designação das pessoas ou dos prédios nas matrizes;
- 2.º Erro de cálculo na correcção do rendimento colectavel;
- 3.º Indevida inclusão ou exclusão de quaisquer pessoas ou prédios nas matrizes;
- 4.º Outro qualquer erro, duplicação ou omissão na inscrição e descrição dos prédios.

Quanto ás matrizes definitivas as reclamações veem reguladas nos artt. 143 e segg. São também feitas no prazo de 30 dias depois de fixados os editais, são feitos em papel selado e podem ter por fundamentos, além dos indicados no art. 60.º, o exagêro do rendimento colectavel e a alteração no nome do possuidor do prédio em virtude de transmissão.

Além das reclamações que teem por objecto as matrizes, ha ainda as que teem por objeto o mapa do lançamento

Fazem se para a Junta das matrizes que convidará os contribuintes por editais, para que no prazo de 10 dias, apresentem as reclamações que a lei lhes faculta dentro desse prazo (art. 125.º e 121.º).

As reclamações de que trata o art. 121.º só podem ter por objeto o lançamento, e, neste caso, poderão versar:

- 1.º Sobre erro de cálculo na fixação da coleta da contribuição predial;
- 2.º Sobre erro na transferência da inscrição das pessoas, dos prédios ou do seu rendimento colectavel, das matrizes para o mapa do lançamento;
- 3.º Sobre erro no cômputo do rendimento colectavel

gobal, devendo neste caso ser resolvida depois de ouvido o inspector de finanças (art. 123.º n.ºs 1, 2, 3, e § único).

Das resoluções da Junta haverá recurso sem efeito suspensivo para a Direcção Geral das Contribuições e Impostos, e, das decisões destas para o supremo tribunal administrativo. Este último recurso só será admitido no caso de preterição de formalidades e termos essenciais do processo, ou ofensa de lei expressa, e apreciação de factos manifestamente errada (art. 124.º).

Trata especialmente dos recursos a secção IV do capítulo II do cod. da contribuição predial.

Ha ainda um recurso extraordinário para o Conselho da Direcção Geral das Contribuições e Impostos que pode ser interposto fora dos prazos ordinários. Esse recurso aproveita á Fazenda Nacional e aos colectados sem fundamento algum para o serem, que não devessem presumir a sua inscrição nas matrizes ou nos lançamentos, uma vês que com a mesma causa de pedir não tenham apresentado reclamação nos prazos ordinários. Este direito caduca passado um ano depois do pagamento voluntário da 1.ª prestação, ou 6 meses depois de efectuada a citação para a cobrança coercitiva, contanto que a citação tenha sido feita na pessoa do próprio devedor ou representante, rendeiro, feitor ou administrador, ou na do responsavel no caso de transmissão. Quando a citação for feita por outra forma, ou noutras pessoas, o prazo de 6 mezes contar-se-á desde a penhora (art. 231.º e § único).

135. Rendimento da contribuição predial — Sua apreciação. — O rendimento da contribuição predial foi no orçamento de

1910-1911	3 294:348#82
1911-1912	4 495:038#22
1912-1913	6 208:633#30

Na proposta orçamental da actual anno, o rendimento desta contribuição é computada em 6 340 contos

Este aumento do rendimento da contribuição predial é devido á legislação republicana, principalmente á lei de 15 de Fevereiro de 1913 que avaliou o rendimento predial em 80.000 contos.

Este rendimento está ainda muito longe da realidade por quanto o Sr. Sertório do Monte Pereira avaliou só o rendimento agrícola em 200 000 contos. Ora dando 50 % para despêsas de cultura, ficam ainda 100.000 contos. E isto não contando os rendimentos da propriedade urbana.

Portanto a campanha que se levantou, em favor dos proprietários, contra esta lei, não é admissivel nem justificavel. O rendimento colectavel a que a referida lei conduziu não é exagerado. E por outro lado o que fez aparecer esta campanha foi principalmente o facto de se ter suposto que o sistema da lei de 15 de Fevereiro de 1913 não era considerado pelo seu autor como um regimen transitório.

E será justo que se tribute a propriedade rústica e urbana? Nós dissemos já que a tributação devia recair sobre as facultades do individuo. E uma vês que a propriedade é uma das formas que revestem as facultades

do individuo, o que seria injusto era não a tributar.

Apesar disto ha quem combata a contribuição predial, dizendo que ella é uma contribuição sobre o rendimento e por isso obsta ao desenvolvimento da economia.

Ora sendo assim diremos nós que o melhor seria abolir o imposto de rendimento e fazê-lo incidir sobre as despêsas, o que seria muito peor. Por outro lado a riqueza tem hoje uma função social, não devendo por isso atender-se unicamente aos interesses do seu possuidor.

A legislação republicana adotou sistema do imposto de quotidade, no que andou, a nosso ver, muito acertadamente.

E isto porque pelo sistema da repartição, o rendimento da contribuição predial não acompanhara, de modo nenhum, o aumento que se dera na riqueza nacional. O rendimento desta contribuição foi em 1910 de 3 294 contos. Ora em 1880 já ella subia a 3.107 contos. E foi exactamente no periodo que decorre entre 1880 e 1910 que se abriram as grandes avenidas na cidade de Lisboa, que se poz em vigor a legislação cerealífera, que se intensificou a produção vinícola, que se valorizou a cortiça, etc.

Por outro lado o sistema da repartição é um sistema injusto e iniquo, por quanto não se basea num conhecimento rigoroso da matéria colectavel. E até se justifica a sua applicação pelo facto de não ser bem conhecida a matéria colectavel. De contrario, deve sempre applicar-se o método de quotidade.

Adotou se também o método progressivo com taxas progressivas e degressivas. Também nos parece acer-

tada esta medida e está em harmonia com os modernos princípios tributários.

Admite e bem o mínimo de isenção. E' apenas de 10%00, o que é muito pouco. Mas ainda assim seguiu o legislador as tendências scientificas mais modernas sobre este assunto.

CAPÍTULO VII

Contribuição industrial

137. Contribuição industrial I. Origem e desenvolvimento historico. — A contribuição industrial foi estabelecida por lei de 30 de Julho de 1860.

Na verdade esta lei estabeleceu no art. 1.º o seguinte: « Ficam extintos desde 1.º de Janeiro de 1861 em diante, todos os impostos denominados « *décima industrial, mancio te fábribas* » e todos os adicionais e sêlos de conhecimentos respectivos aos referidos impostos e substituidos por um imposto que se denominará « *contribuição industrial* » nos termos da presente lei ».

A contribuição industrial recaia sobre o exercicio de indústrias, profissões, artes e officios.

Anteriormente á lei de 30 de Julho de 1860 esta contribuição era uma forma da *décima militar* que tinha sido estabelecida em 1641, abrangendo todos os rendimentos, inclusivé os das profissões.

A lei de 60 traçou a contribuição sobre moldes de que ela ainda não conseguiu emancipar-se, podendo dizer se que a actual legislação sobre o assunto, mais não é que um aperfeiçoamento das disposições da referida lei.

A contribuição industrial segundo a lei a que vimos fazendo alusão constava de *taxas fixas* e *taxas variáveis*. Aquelas não eram sujeitas a repartição; estas variavam conforme as terras e os proventos e o contribuinte auferia. As taxas variáveis eram repartidas aos contribuintes pelos grêmios e juntas de repartidores.

As indústrias sofreram uma nova classificação, chegando-se à legislação que vigora actualmente sobre o assunto que é constituída por dois diplomas: lei de 31 de Março de 1896 e reg. de 16 de Julho do mesmo ano. O governo provisório por decr. de 30 de Janeiro de 1911 introduziu nestes diplomas uma modificação quanto á forma da cobrança. Até aí efectuava-se por meio de *estampilha e guia*, (para os empregados públicos) ou de *conhecimento* para os outros contribuintes. Pelo referido dec. o governo provisório mandou que para os actores e atrizes, ensaiadores e indivíduos que exerçam profissões congêneres em lugar de se cobrar a contribuição por conhecimentos, o fosse por meio de *licenças*.

Na legislação de 1896 foi ainda introduzida uma modificação importante pela recente lei de 27 de julho de 1913 que isentou da contribuição industrial os operários de todas as artes e officios. Pelo contrario pela legislação de 1896 só ficavam isentos dessa contribuição os operários que recebessem salários diários de 80, 50 e 40 centavos, conforme a classe de terras em que exercesse a sua actividade (1).

(1) As terras eram divididas em 8 classes pelo art. 42.º do reg. de 16 de julho de 1896. Para a 1.ª e 2.ª classes isentavam-se os operários cujos salários fossem até 80 centavos; para as classes 3.ª a 5.ª até 50 centavos, e para as 6.ª a 8.ª até 40 centavos.

138. Matéria colectavel. Seguros. Incidência pessoal. Isenções. —

A matéria colectavel desta contribuição é constituída pelo exercicio de qualquer indústria, profissão, arte ou officio. A palavra «*indústria*» tem pois um sentido muito amplo. O reg. de 16 de junho de 1896, dominado pela lei de 1860 inseria no art. 1.º esta disposição:

«A contribuição industrial é devida no continente e ilhas adjacentes pelo exercicio de qualquer indústria, profissão, arte ou officio nos termos da lei de 31 de Março de 1860»

E no art. 2.º considera *industriais* para os efeitos da contribuição, todas as entidades sujeitas á contribuição industrial. E no § único deste art. acentua-se que «quando neste regulamento se empregar a palavra *industrial*, comprehende-se também qualquer profissão, arte ou officio».

De modo que para os efeitos da contribuição industrial a palavra *indústria* tem um sentido muito amplo, sendo também industriaes pela técnica desta legislação o advogado, o médico, o professor etc. Enfim são considerados industriaes todos aquêles que exercem uma actividade económica com o fim do lucro.

O exercicio da indústria conhece-se pelas declarações do contribuinte. Não se imagine porém que elles declaram a sua matéria colectavel. Não; porque para a determinação desta segue-se o sistema indiciário. Ao que o contribuinte é obrigado, é a fornecer os elementos necessários para o lançamento da contribuição.

Para a determinação da matéria colectavel estabelece o art. 3.º do referido regulamento o seguinte: «O exercicio da indústria conhece-se: 1.º pela declaração

apresentada pelos interessados e pelo senhorio da casa de habitação onde fôr exercida a indústria; 2.º pelos anúncios, amostras, rótulos, placas e outro qualquer sinal ou processo de anúncio e reclamo; 3.º pelas relações dos regedores, declarações dos informadores lóuvidos e, em Lisboa e Porto, das informações dos escrivães de fazenda e dos cobradores domiciliários; 4.º pelas inscrições da matriz do ano anterior não modificadas por facto ou ato subsequente, devidamente comprovado; 5.º pelas informações da câmara do comércio onde a houver ».

Nem todas as indústrias porém, estão sujeitas a legislação geral da contribuição industrial. Está neste caso a indústria dos seguros que é tributada duma forma diversa daquela que é estabelecida no reg. de 16 de Julho de 1896. Para esta indústria ha um diploma especial—dec. de 21 de Outubro de 1907— que foi estabelecido com o fim de fiscalisar rigorosamente as sociedades de seguros estrangeiras.

O art. 64.º deste dec. dispõe que as sociedades estrangeiras de seguros que exerçam a sua indústria em Portugal, pagarão a contribuição industrial de 2 % sobre os prémios de seguros de vida ou reseguos referentes ao país e sobre os quantitativos que por conta dos lucros dos segurados se tenham deduzido nesses prémios; de 5 % sobre os prémios de quaisquer outros seguros ou reseguos respeitantes ao país.

E como se tivera em vista regular o exercício de seguros por sociedades mútuas estabeleceu o art. 65.º deste dec. que « as sociedades portuguezas mútuas pagarão metade das taxas estabelecidas para as sociedades estrangeiras, mas a contribuição recairá sobre

todos os prémios cobrados, tanto no país como no estrangeiro ».

O art. 66.º dispoz que « as sociedades anónimas portuguezas de seguros, continuam sujeitas á contribuição industrial nos termos da legislação vigente ».

Ha pois na nossa legislação sobre contribuição industrial, uma excepção relativa á indústria de seguros.

Isto quanto a incidência real ou matéria colectavel, que nos diz os objetos sobre que recai a contribuição.

Quanto á incidência pessoal (que indica as pessoas que devem pagar a contribuição) ficam sujeitas á contribuição industrial os *industriais*, dando a esta palavra a significação que ella tem na técnica do reg. de 16 de Julho de 1896, isto é, as pessoas que exercem qualquer industria, profissão, arte ou officio.

E' preciso porém fazer referência especial a algumas, disposições deste reg. Assim no art. 17.º dispôo elle que « a contribuição industrial é lançada aos donos dos estabelecimentos e não a quem os dirigir em nome d'elles ».

No art. 21.º diz-se que « os donos das officinas e casas de trabalho, dependentes de qualquer estabelecimento comercial ou fabril, são sujeitos á contribuição, como fabricantes, pelos productos que fabricarem, quando n'elles effectuem as vendas ». Não effectuando vendas os donos dessas officinas não ficam sujeitos á contribuição industrial.

O art. 27.º dispôo que « são considerados industriais, os fornecedores, por contrato escrito, do exército, da armada e de mais quer estações públicas e ainda os que habitualmente forneçam mantimentos ou combustíveis para as embarcações que não sejam de navegação costeira ».

No art. 29.º vem estabelecido que os directores, gerentes, conselheiros fiscaes, empregados de bancos, companhias ou sociedades anónimas de qualquer especie que não tiverem ordenado certo, mas somente uma percentagem dos lucros líquidos das mesmas companhias, estão sujeitos á contribuição industrial, como os que tem ordenado certo, embora estas paguem a contribuição correspondente a esses lucros ».

Ficam também sujeitos á contribuição industrial pelos emolumentos os empregados públicos, por quanto estês não são exceptacionados no art. 5.º

Os magistrados judiciaes e do ministério público ficam também sujeitos á contribuição industrial por todos os emolumentos que lhes pertencerem, nos termos estabelecidos para os demais empregados públicos (n.º 2.º do. § 1.º do art. 1.º).

A contribuição industrial ficam sujeitos os nacionaes e os estrangeiros nas mesmas condições (§ 1.º do art. 1.º).

Trata das isenções o art. 5.º do reg de 16 de julho de 1896. Estas podem classificar-se em diversas categorias.

Assim ha-as de character político como as dos n.ºs 1.º e 2.º deste artigo, respeitantes aos membros do corpo diplomático estrangeiro em efectivo serviço (n.º 1.º) e aos agentes consulares de países estrangeiros pelos proventos do seu emprégo (n.º 2.º).

Ha isenções de character fiscal, tendo em vista evitar a duplicação do imposto, estabelecidas em favor dos credores da dívida pública fundada pelos respectivos juros (n.º 5.º). Outro exemplo é o das isenções concedidas aos empregados publicos tanto do Estado, como das circumscrições administrativas, pelos seus

vencimentos (n.º 4.º). E' uma isenção também de character fiscal a estabelecida no n.º 6.º em favor dos pescadores, emprêsas de pesca, concessionários de minas, fabricantes de álcool ou de fósforos e a companhia dos tabacos de Portugal, enquanto estiverem sujeitas a impostos especiais.

Ha finalmente isenções com character económico como os que são estabelecidos no n.º 11.º em favor das caixas económicas, e das sociedades cooperativas pelos lucros rialisados e bem assim os monte pios legalmente estabelecidos. E' também uma isenção que cabe dentro desta categoria a que vem no n.º 8.º em beneficio dos creadores de gados que forem lavradores.

Eis apenas algumas das isenções que veem no art. 5.º do reg. de 16 de Julho de 1896 São em número de 17.

Ha além destas isenções, ha ainda a que foi estabelecida pela lei de 27 de Julho de 1913 em favor dos operários de toda e qualquer indústria.

Até esta lei havia já isenções mas muito mais restritas como já vimos.

139. Taxa Sistema de tributação. —

As taxas da contribuição industrial podem ser *fixas* ou *variáveis*, como já vimos. São *fixas* as taxas que não estão sujeitas a repartição. As indústrias sujeitas a esta taxa constituem a *tabela A*.

As *taxas variáveis* estão sujeitas a repartição, que é effectuada pelos grémios e junta de repartidores. As indústrias que estão sujeitas a estas taxas constituem a *tabela B* (art. 6.º n.ºs 1.º e 2.º).

A *tabela B* divide-se ainda em três partes. Na I entram as indústrias cujas taxas são estabelecidas em

harmonia com as 8 ordens de terras; na II entram aquelas cujas taxas variam segundo algumas ordens de terras; na III entram aquelas indústrias cujas taxas variam apenas em harmonia com os proventos de cada uma, independentemente da ordem das terras

Na lei de 31 de Março de 1896 as tabelas vinham separadas.

Aparecia a *tabela A* e em seguida a *tabela B* parte I, II e III.

Em cada uma destas três partes apareciam muitas classes de indústrias pela ordem alfabética.

No regulamento de 16 de julho de 1896 ha apenas uma tabela geral em que as indústrias aparecem classificadas por ordem alfabética e com a indicação se pertencem á *tabela A* ou *B*; e, neste caso, em qual das três partes devem ser incluídas.

Ha aquí uma melhor sistematização, podendo nós verificar mais facilmente a taxa a que está sujeita cada indústria.

Esta tabela assenta na divisão das terras em 8 classes que conforme as indica o art. 42.º do reg. são as seguintes: terras de 1.º ordem Lisboa; terras de 2.º ordem Porto; de 3.º as que tiverem população superior a 12.500 almas; 4.º as terras desde 8.001 a 12.500 almas inclusivé; 5.º as terras de 4.001 a 8.000 almas inclusivé; 6.º terras de 2.001 a 4.000 almas inclusivé; terras de 7.º ordem as de 501 a 2.000 almas; 8.º terras até 500 almas.

Para conhecer o mecanismo das taxas é preciso examinar a tabela geral que faz parte do reg. de 16 de Julho de 1896.

110. Lançamento e repartição da contribuição industrial. Matriz industrial. Junta dos repartidores. Grêmios. - O lançamento e repartição do imposto é feito por meio da matriz industrial que é *um arrolamento anual de todos os industriais sujeitos á contribuição industrial*. Esta noção vem no art. 85.º do reg. da contribuição industrial. Esse arrolamento é feito pelo secretário de finanças (art. 96.º).

A matriz industrial deve conter (art. 102.º).

1.º O nome e morada das pessoas sujeitas á contribuição predial; 2.º as indústrias que exercem; 3.º a tabela, parte e classe em que estão incluídas essas indústrias; 4.º a ordem da terra em que forem exercidas essas indústrias; 5.º o facto ou factos sobre que recai a contribuição.

A matriz é entregue á Junta dos repartidores, correspondente á junta das matrizes na contribuição predial.

Esta junta é uma corporação que fiscalisa e superintende nos serviços da contribuição industrial. Compõe-se de 5 membros e tem 2 vogais natos — o secretário de finanças e o delegado procurador da República — e vogais de nomeação. O presidente é escolhido pelo inspector de finanças de entre três nomes propostos pelo secretário de finanças. Os outros dois vogais são escolhidos pelo inspector de finanças de entre seis nomes propostos pela câmara municipal. Além dos vogais efectivos ha vogais suplentes (art. 46.º).

A junta dos repartidores examina as matrizes lançando desde logo as taxas fixas segundo a *tabela A*

(art. 105.º). A matriz é em seguida patenteada ao público para reclamação que deve ser feita no prazo de 10 dias e com o fundamento dos diversos n.ºs do art. 106.º que são:

1.º Erro na designação das pessoas e moradas ou dos factos sujeitos á contribuição; 2.º Injusta designação da tabela, parte, classe e lançamento das taxas fixas; 3.º Indevida inclusão ou exclusão de pessoas.

Estas reclamações serão resolvidas pelas Juntas no prazo de 10 dias contados desde o dia immediato áquêlê em que expirar o prazo para a sua recepção (art. 109.º).

Dessas decisões haverá recurso para os tribunais ordinários (art. 114.º) e daí para o supremo tribunal administrativo que julgará em última instância (art. 117.º).

Depois de organisadas as matrizes industriais, são entregues ao secretário de finanças que tirará delas uma relação dos industriais compreendidos na tabela B que exerçam a mesma indústria, na mesma classe e ordem de terra, ou ordens de terras, quando estas não influam no quantitativo das taxas (n.º 1.º do art. 128.º).

Essas relações são depois entregues aos grêmios (art. 145.º) que são corporações constituídas pelos industriais para o efeito da repartição da contribuição industrial. Os grêmios são formados, pelo menos de 7 membros (art. 130.º) tirados de entre os industriais que exerçam a mesma indústria (art. 129.º).

Nem sempre porém os grêmios são formados pela associação dos industriais que exercem a mesma indústria, por quanto se isso succede na I e II partes da tabela B, já na III isso não succede. Assim os industriais colectados pela parte III, formam grémio pelo concelho em relação a cada indústria (§ 2.º do art. 129.º).

Os industriais quando se constituirem em grémio

elegerão logo de entre os seus membros, o seu presidente, procuradores e classificadores (art. 132.º).

Aos procuradores que serão em número de 2 ou 3 compete representar o grémio perante as autoridades ou estações públicas. E aos classificadores, que serão em número de 2 até 5, compete com o presidente, classificador nato, repartir o contingente (art. 133.º).

Nas relações dos industriais sujeitas á tabela B indica-se o contingente do grémio. Os classificadores repartirão a importância total do contingente pelos membros do grémio como entenderem de justiça (art. 148.º).

Os resultados da repartição pelo grémio serão expostos para reclamações que só podem ter por objeto a repartição do contingente (art. 150.º e § único). As reclamações são feitas para o próprio grémio que as resolverá dentro de 4 dias contados desde o dia immediato áquêlê em que tiver terminado o prazo para as receber (art. 151.º).

Desta resolução ha recurso para a Junta dos repartidores (art. 154.º) e daí para o supremo tribunal administrativo; mas neste caso o recurso só pode ser interposto com o fundamento de preterição de formalidades, e dos termos especiais do processo, ofensa da lei expressa e errada apreciação do facto (art. 165.º).

Se os industriais não se reunirem em grémio, ou, rumindo-se, não fizerem a repartição no prazo estabelecido, será esta feita pela Junta Central dos repartidores em Lisboa e Porto e nas de mais terras pela junta dos repartidores do concelho (art. 167.º, n.ºs 1.º e 2.º).

Da repartição feita pela junta poderá haver reclamações que ella própria resolverá. Admite-se recurso

dessa resolução para o supremo tribunal administrativo nos casos do art. 165.º, conforme estabelecem o art. 171.º e seu § único.

Feita a repartição e resolvidas as reclamações, procede-se ao lançamento da contribuição e assim fica encerrada a matriz industrial. O lançamento é regulado pelos artt. 178.º e segg.

Encerrada a matriz é exposta ao público, admitindo-se ainda reclamações que podem ter os fundamentos seguintes: 1.º erro na passagem da coleta para a matriz; 2.º erro no cálculo de quaisquer impostos adicionais; 3.º o facto de os contribuintes terem deixado de exercer a sua indústria em um, dois ou três trimestres do ano (art. 201.º n.ºs 1.º, 2.º e 3.º).

Esta reclamação é feita para a Junta dos repartidores (art. 202.º), havendo recurso para o juiz de direito (art. 205.º).

Feito o lançamento, o secretário de finanças fará extrair da matriz os conhecimentos de cobrança (art. 188.º). A cobrança é paga em 2 prestações semestrais, havendo o prazo de um mês para o pagamento voluntário (art. 192.º).

Também é permitido o pagamento em prestações trimestrais ao industrial que no mês de Setembro do ano a que a contribuição respeitar, apresentar ao secretário de finanças a declaração de que a sua coleta é inferior a 40 centavos (art. 193.º).

Ha ainda um recurso extraordinário para a direcção geral das contribuições directas, em favor dos coletados sem fundamento algum para o serem. Este recurso é semelhante ao recurso extraordinário admitido na contribuição predial. A lei de 5 de Janeiro de 1911 dispõe que este recurso deve ser interposto dentro de 2 anos,

141. Cobrança. Diversas formas. — A cobrança da contribuição industrial pode fazer-se de três formas — *por meio de conhecimentos, por guia e estampilha e por licença.*

É paga *por meio de conhecimento* a contribuição industrial cujo lançamento se faz por meio de matriz.

Extraem-se dela os conhecimentos e os industriais tem de pagar as quantias mencionadas nesses conhecimentos (art. 31.º). Esse pagamento faz-se aos semestres ou aos trimestres, conforme a coleta do industrial é superior ou inferior a 40 centavos (artt. 142.º e 143.º). Ha como vimos o prazo de um mês para o pagamento voluntário. E desde que se vença e não seja paga a última prestação semestral ou quando deixem de ser pagas nos prazos legais, duas prestações trimestrais, proceder-se á, logo que expire o prazo designado nos avisos do recebedor, ao relaxe para a cobrança executiva de todas as prestações não pagas (art. 199).

De modo que a disposição da contribuição predial semelhante a esta, contra a qual tanto se barafustou já não é nova no nosso direito.

Outra forma de pagamento, é *por meio de guia ou estampilha*, para os emolumentos dos empregados públicos (§ 1.º do art. 31.º).

Por meio de estampilhas coladas nos títulos, diplomas, autos, papéis avulsos e mais documentos, quanto aos emolumentos individualmente recebidos, que não devam ser arrecadados em cofres especiais para serem periodicamente distribuídos aos empregados das respectivas corporações ou repartições públicas (n.º 2.º do art. 31.).

Por meio de guias quanto aos emolumentos arrecadados em cofres especiais, ou pelos respectivos tesoureiros, para serem distribuídos pelos empregados das corporações ou repartições públicas, e também quanto aos emolumentos recebidos individualmente, quando não haja documento ou título em que as estampilhas possam ser coladas (n.º 2.º do art. 31.º do regulamento de 16 de Julho de 1896)

A taxa da contribuição paga por meio de estampilhas é de 7,5 %, exceto para os escrivães dos juizes e tribunais de justiça do civil e de fazenda (hoje secretário de finanças), pois que em relação a estes empregados é de 4 %. A taxa de contribuição paga por meio de guia é de 15 %, exceto sendo os emolumentos recebidos individualmente, não havendo documento ou título onde as estampilhas possam ser coladas, pois neste caso a taxa é de 7,5 % (§ 2.º do art. 31.º).

A cobrança faz-se *por meio de licenças* para os actores, actrizes, ensaiadores e individuos com profissões congêneres, conforme estabelece o decr. de 30 de Janeiro de 1911.

A contribuição é cobrada por meio duma licença que o artista tem de tirar antes de realisar os atos de que resulta a contribuição. Adotou-se este meio, por não ser possível organizar a matriz para estas profissões em virtude da mobilidade que resulta do exercício delas.

142. Rendimento desta contribuição. Sua apreciação. Comparação entre o rendimento da contribuição industrial e o movimento comercial e fabril do país. — O rendimento da contribuição industrial tem aumentado muito pouco. Assim em

1887	1316 contos
1890-1891	1302 »
1895-1895	1715 »
1899-1900	1825 »
1910-1911	2036 »
1911-1912	2553 »
1912-1913	2854 »

Este rendimento da contribuição industrial não está em harmonia com o rendimento da nossa indústria que na técnica do reg. de 16 de julho de 1895 abrange não só a indústria propriamente dita, mas também o exercício das profissões, artes e officios. Este rendimento é superior a 100:000 contos e applicando-lhe a taxa de 5 % devia produzir 5:000 contos.

É certo que o rendimento desta contribuição aumentou um pouco a partir de 1894, mas isso foi devido a ter-se elevado a taxa. E o aumento deveria verificar-se mais a partir deste ano, por quanto as pautas protectionistas de 92 vieram favorecer a indústria nacional. E era tanto mais de esperar que o rendimento desta contribuição seria aumentado pela influencia das pautas, quanto é certo que elas determinaram uma elevação nos preços que é computada em 50 %.

E para este fraco rendimento da contribuição indus-

trial, a indústria propriamente dita apenas concorre com 500 contos, aproximadamente; o resto é pago pelas profissões.

Por outro lado esta contribuição precisa ser reformada pois a contribuição predial também já o foi. Só assim se conseguirá a igualdade na tributação entre a riqueza a mobiliária e a imobiliária.

Depois esta contribuição não está em harmonia com o desenvolvimento da nossa indústria. Na tabela que vem anexa ao reg. de 16 de Julho de 1896 não figuram todas as indústrias, por quanto algumas inclusivamente, só apareceram depois desse reg.

Segue na determinação da matéria colectavel o sistema indiciário. E os indicadores de que se serve não são os que melhor podem caracterisar a indústria quanto ao rendimento. Assim na indústria da tecelagem dá como indicadores os teares e a quantidade de matéria prima que consomem. Ora hoje ha diferentes tipos de teares em que o valor da produção não está em harmonia com a quantidade de matéria prima. Ha teares para panos crus, outros para panos lisos e outros para panos adamascados. E evidentemente que a mesma quantidade destes produtos não tem o mesmo valor.

Pois pela nossa contribuição industrial, desde que a matéria prima seja a mesma paga-se o mesmo.

Por outra lado não ha indicadores para todas as indústrias. E' o que succede com a indústria das fitas, meias, etc.

Outras vêses to nam como indicadores, máquinas e aparelhos que não podem considerarse como tal. Assim na metalurgia servem de indicadores as máquinas e o número de operários, quando esse indicador devia ser constituído pelos fornos.

De modo que quanto á determinação da matéria colectavel, está em desarmonia com as condições da nossa indústria.

Uma outra ordem de defeitos da organização da nossa contribuição industrial está nos grémios.

Parece á primeira vista que sendo os próprios contribuintes que repartem a contribuição deviam proceder nisso com justiça e equidade e que os contribuintes teriam uma garantia no facto de poderem reclamar para o grémio da sua indústria.

Tal porém não succede na prática, por quanto os elementos do grémio fazem uma distribuição arbitraria da contribuição, ficando, elles e os que merecem as suas simpatias, geralmente aliviados. E assim vêem-se frequentemente fábricas que laboram muito pagarem uma contribuição exigua e outras que fabricam pouco pagarem o dobro e mais.

E' que os prémios estão emancipados da autoridade pública não se tomando responsabilidades pelos seus atos.

Por isso elles deviam ser obrigados a lavrarem atos, a reunir-se em casa pública, com regularidade e sob a fiscalisação da autoridade.

Pode dizer-se: ha recurso das decisões dos grémios. Nós disemos que o mal já vem da repartição. Uma vês ela feita difficil será modificá-la.

Por outro lado a nossa contribuição industrial, segue o método indiciário parte da força dos motores do número de operários, etc., sem atender ao rendimento liquido, quando é certo que dois empresários com as mesmas fábricas, e motores, o mesmo número de operarios e fabricando a mesma quantidade de produtos, podem estar em circunstâncias económicas, as mais di-

versas. Na verdade um dos empresários pode ter mais clientela que o outro; um pode lidar com capitais seus e o outro com capitais a juro, etc.

De modo que a nossa contribuição industrial deve reformar-se no sentido de atender ao rendimento das indústrias e não aos sinais externos. A contribuição deve incidir não sobre as indústrias, mas sobre o verdadeiro rendimento dos industriais (1).

CAPÍTULO VIII

Décima de juros

143. História da décima de juros. — A décima de juros é também uma forma da décima militar que fora estabelecida em 1641 para prover ás des- pêsas com a defêsa do país. Esta contribuição incidia sobre todos os rendimentos e portanto sobre os juros dos capitais mutuados. A décima militar teve várias taxas, fixando-se com o marquês de Pombal em 10⁰/₁₀.

Por alvará de 1654 appareceu entre nós a décima de juros *que recaia sobre os juros dos capitais mutuados*. E de então até 1887 vários diplomas se publicaram para fiscal-sar e determinar a matéria colectavel. E era tal o número desses diplomas, que a nossa legislação sobre décima de juros se tornava caótica e confusa. Foi nestas circunstâncias que appareceu a lei de 18 de agosto de 1887 que foi primeiro regulamentada pelo reg. de 8 de setembro de 1887 e depois pelo reg. de 3 de julho de 1896 que é a codificação dos preceitos relativos a esta contribuição e ainda hoje vigora.

Por este regulamento, introduziram-se várias modificações na décima de juros entre nós. Assim é que se regulamentou a contribuição em matéria de letras, o

(1) Sobre este assunto pode ver-se Anselmo Vieira — *Questão fiscal e as finanças portuguezas*

que representou uma inovação. Estabeleceu-se que esta décima seria paga pelo credor e não pelo devedor, considerando-se como não escrita qualquer cláusula que obrigasse o devedor ao pagamento desta contribuição. Atenuaram-se as penas verdadeiramente draconianas estabelecidas na legislação anterior para o caso de não pagamento ou falsificação desta décima. Orientou-se a nossa legislação sobre este assunto pelos critérios que servem de guia ao nosso sistema tributário.

A taxa resultou dos 10 % da Décima militar, dos 30 % estabelecidos pela lei de 30 de Julho de 1855 para viação e dos 5 % de adicionais estabelecidas pela lei de 12 de dezembro de 1844. Do englobamento de todas estas percentagens resultou a taxa de 13,5 %

Tal a história da décima de juros no nosso país.

144. Matéria colectavel. Incidência pessoal. Isenções. — A matéria colectavel é o objecto sobre que recai esta contribuição. É constituída pelas dívidas provenientes de contratos de usura, capitais mutuados e de quaisquer outros contratos em que haja vencimento de juros, compensações ou remunerações equivalentes e pelas dívidas de letras. Para ter applicação esta décima é preciso que a dívida seja superior a 50\$. É o que estabelece o art. 1.º do regulamento de 3 de Julho de 1896. Porém se entre o mesmo credor e o mesmo devedor houver várias dívidas todas inferiores a 50\$, mas somando mais do que essa quantia, pagam a décima respectiva (§ único do art. 1.º).

É comprehendido-se que assim seja, porque de outro modo o credor acordaria com o devedor para em logar de uma dívida só, haver várias todas duma soma infe-

rior a 50\$. Assim o Estado seria defraudado da contribuição.

Pela legislação anterior este limite era muito mais baixo, 10\$00.

Quanto á incidência pessoal são os credores que pagam esta décima como estabelece o art. 6.º do regulamento de 3-7-96, sendo certo que o § 1.º deste art. considera como não escrita qualquer cláusula pela qual o devedor se obrigue ao pagamento dessa décima. Pela legislação anterior era ao devedor que competia o pagamento desta contribuição.

As isenções veem no art. 2.º, podendo agrupar-se em três categorias.

A primeira é determinada por motivos económicos. Está neste caso a isenção do n.º 2.º do art. 2.º em favor dos empréstimos de géneros para sementeiras.

Ha isenções de ordem fiscal, tendo em vista evitar a duplicação do imposto. É o que succede com a isenção do n.º 3.º em favor dos juros de capitais mutuados pelas sociedades anónimas sujeitas á contribuição industrial, pelos lucros ou dividendos que distribuem.

Ha finalmente isenções de ordem social, como a do n.º 1.º, em favor dos juros dos capitais mutuados pelas mesericórdias, hospitais, asilos de beneficência e conventos de religiosas.

Ha também isenções determinadas por leis especiais.

145. A décima de juros nas letras. — No regulamento de 3 de Julho de 1895, ha disposições especiais quanto ás letras.

Assim diz o art. 3.º «a contribuição relativa aos juros dos capitais representados em letras é devida». 1. «Desde a data do protesto das letras quando estas se-

jam passadas entre commerciantes ou por efeito de quaisquer contratos, acordos ou transacções que resultarem de atos de comércio ou os tiverem por fim, não sendo em qualquer dos casos garantidos por hipotecas.» De modo que, embora as letras não sejam passadas entre commerciantes basta que tenham por fim o comércio para só pagarem décima a partir do saque. As palavras deste n.º «*não sendo em qualquer dos casos*» mostra que se trata na verdade de dois casos.

2.º «Desde a data do saque das letras, em todos os demais casos não especificados no n.º antecedente, e sempre que foram garantidos por hipoteca, sejam quais forem os atos que as motivem e as pessoas entre as quais forem passadas.»

Deste modo, quiz o legislador isentar da contribuição de décima de juros até ao protesto as letras comerciais, que elle caracteriza, dum modo subjectivo atendendo á qualidade da commerciantes das pessoas entre as quais ellas são passadas, e dum modo subjectivo, baseando-se na natureza dos atos, determinada pela origem e fim mercantil, independentemente da qualidade das pessoas, exceptuando, porém, sempre as garantidas por hipoteca.

As letras comerciais podem ser obrigadas ao pagamento da décima de juros antes do protesto, quando se tenha convencionado o vencimento de juros, a partir dum momento anterior da sua vida cambiaria. Assim se se tiver estipulado o vencimento de juros a partir do saque ou do vencimento da letra, é desde esses momentos que é devida a décima de juros.

As letras quando garantidas por hipoteca pagam décima de juros a partir do saque quer sejam commerciantes quer não.

Mas será necessário que os commerciantes estejam matriculados para que as letras passadas entre elles, desde o momento em que não sejam garantidas por hipotecas, fiquem isentas de décima de juros até ao protesto? Parece-nos que a solução negativa se impõe, como derivando, dum modo necessário, lógico e indiscutível dos artt. 43.º e 47.º do cod. commercial, combinados com o art. 3.º do regulamento de 3 de julho de 1896. Efectivamente, por um lado, o art. 13.º considera commerciantes as pessoas que, tendo capacidade para praticar atos de comércio, fazem deste profissão, e, por outro, o art. 47.º dispõe que a matrícula dos commerciantes em nome individual é facultativa. Portanto não podendo haver dúvida de que não é necessária a matrícula para uma pessoa ser considerada commerciante, determinado fica que em face do art. 3.º do reg., não é exigida a matrícula para as letras passadas entre commerciantes gozarem da isenção de décima de juros até ao protesto.

E, se a letra não fôr protestada, devendo-o o ser, ficará sujeita a décima de juros? Ha quem pense que sim. Nós somos de opinião contraria. A lei é bem clara e exigindo a décima de juros, apenas desde o protesto, implicitamente mostra que, não o havendo por qualquer motivo, não é devida tal contribuição.

E preciso completar o art. 3.º com o § único do art. 1.º. E assim chegaremos á conclusão de que as letras de capital inferior a 5 \$ não pagam décima; mas se entre o mesmo credor e o mesmo devedor commerciantes houver várias letras somando mais de 50\$ aquêlê fica obrigado á respectiva contribuição.

E se a letra passada originariamente entre commerciantes fôr indossada a um não commerciante, ainda

subsistirá a isenção até ao protesto? Pronunciamos-nos pela negativa, visto ter desaparecido um dos requisitos para que a isenção se dê, isto é, que o credor e o devedor da letra sejam comerciantes. Neste caso pelo indosso que constitui como que um novo saque, a letra deixa de ser passada entre comerciantes. Então a décima de juros é devida desde que se realisa o indosso da letra.

E, se a letra passada primitivamente entre não comerciantes, fôr indossada a comerciantes, haverá logar á isenção da décima de juros até ao protesto? Evidentemente que não, por quanto o indosso não pode modificar o facto do saque não ter sido entre comerciantes. Ora verificado este facto a décima de juros é devida desde o saque (1).

(1) Sr. Dr. Marudó — Das Letras, Livranças e Cheques, vol. 1, pag. 185 e segg.

Para melhor compreensão deste sumário daremos algumas noções sobre letras que hoje são, consideradas *uma ordem de pagamento*, como succede na lei brasileira de 1908.

O *saque* é a emissão da ordem de pagamento, obedecendo a certos requisitos.

O *acete* é o acto pelo qual o o sacado se obriga ao pagamento da letra.

O *indosso* é a indicação pelo sacador de uma nova pessoa a quem deve ser paga a letra. Desempenha a função duma nova letra sacada pelo indossante sobre o aceitante, em favor do indossado, pois como essa nova letra viria a ter a mesmo contexto da antiga, torna-se desnecessário repeti-lo em acto separado, bastando aproveitar o mesmo título, para um novo saque por meio do indosso.

O *protesto* é o instrumento autêntico por que se faz comprovar a falta de aceitação ou a falta de pagamento.

146. Taxas. — A taxa desta contribuição deriva dos 10 % da décima militar, donde a décima de juros provêm; dos 30 % estabelecidos pela lei de 30 de julho de 1860 para viação e do adicional de 5 % da lei de 12 de Dezembro de 1844

Diz o art. 4.º do reg. que a percentagem da contribuição da décima de juros é de 13 1/2 por cento da importância dos juros estipulados ou legais, devendo a taxa do juro, quando outra maior se não tiver estabelecido, ser de 6 % para as letras e 5 % para as demais dívidas, (art. 5.º do reg.).

De modo que sendo o juro estipulado inferior a 6 ou 5 %, não é por esse juro que se cobra a décima, mas por estas duas percentagens.

Quando os empréstimos forem em géneros e os juros deverem ser assim pagos, os géneros serão convertidos em dinheiro pelos preços médios camarários, e, na falta destes, pelos preços médios do mercado na localidade em que os juros forem pagos e na falta de juros, naquella em que os géneros tiverem sido entregues como capital no ano do vencimento (§ único do art. 5.º).

Ha porê n, uma diñculdade para a applicação da taxa quando o capital das dívidas está representado em letras. Assim do art. 4.º do reg. resulta que a taxa é de 13 1/2 % e o § 1.º do art. 13.º dispõe que « o selo de estampilha da contribuição nas letras sujeitas a décima de juros desde o saque, é de 1/3 por cento por cada três menses ou fração deste praso, calculada esta taxa sobre a quantia que a letra representa, tanto em capital como em juros ainda que estejam separados ». Parece-nos que o único meio de harmonisar estas disposições, é applicar a taxa de 1/3, quando as letras sujeitas á décima de

juros desde o saque, paguem o imposto por meio de estampilha e a de 13 ¹/₂, quando se trata de letras de natureza comercial e não garantidas por hipoteca, ou de letras cuja contribuição tenha de ser paga por meio de manifesto.

Este modo de harmonisar as duas disposições tem em seu favor o facto de o art. 13.º se referir ao n.º 2.º do art. 3.º que trata das letras não comerciais as quais pagam décima de juro a partir do saque.

De resto o próprio § 1.º do art. 13.º dá a entender que o modo como o harmonisamos com o art. 4.º é o único razoavel, por quanto lá se fala em letras sujeitas á décima de juros, « desde o saque ».

146. Manifestos directos e por lembrança. Matriz. Lançamento. Reclamações e recursos. — O lançamento quando tem por base a matriz organisa-se por meio de manifesto. O manifesto é constituído pelas declarações que os credores tem de fazer na secretaria de finanças, das dívidas que estão sujeitas a décima de juros.

« Os manifestos são de duas espécies: *directos e por lembrança* » (art. 27.º). « Só podem ser manifestadas por lembrança as dívidas litigiosas, e consideram-se litigiosas, para os effeitos deste regulamento, as que forem pedidas em juizo » (§ 1.º do art. 27.º)

Portanto os manifestos são directos quando tem por objeto qualquer dívida que não é litigiosa.

« O manifesto directo será requerido no praso de 20 dias da data do ato por que se constituir, ou de que constar ou por que for reconhecida ou confessada a dívida sugeita a este imposto. Este praso, porém, contar-se-á para as partilhas judiciaes, quando sugeitas a

este imposto, desde que passarem em julgado as respectivas sentenças » (art. 28.º).

« Não sendo feito o manifesto neste praso, pagar-se-á em dobro a contribuição por todo o tempo em que for devida até á data do manifesto » (§ único do art. 28.º,

O manifesto por lembrança pode ser requerido a qualquer tempo.

O credor da dívida manifestada por lembrança fica obrigado a apresentar de anno a anno ao secretario de finanças, perante quem tiver sido feito o manifesto, certidão extraida do processo de litigio, pela qual se mostre o andamento que teve e o estado em que se acha o mesmo protesto (§ 3.º do art. 27.º).

Os manifestos serão sempre requeridos pelo credor ou seu representante legal (art. 33.º). Devem ser requeridos na secretaria de finanças do concelho a que pertence o credor, exceto residindo este no estrangeiro ou fora do continente, casos em que devem ser requeridos no concelho ou bairro da residência do devedor (art. 23.º).

Com estes manifestos organisa-se as matrizes que são arrolamentos de todos os credores de dívidas sujeitas a décima de juros.

Organizada a matriz procede-se ao lançamento que é a fixação da quota que cada um tem de pagar. Este será feito anualmente e estará concluído em 31 de Outubro de cada anno, devendo em seguida ser posto em reclamação (art. 25.º).

Feito o lançamento, a matriz será enviada á junta de repartidores da contribuição industrial que a exporá durante 10 dias para reclamação (art. 42.º)

Os credores podem reclamar « por erro na designação de pessoas e moradas; individa inclusão ou exclu-

são de contribuintes; erro de cálculo na importância da contribuição ou na importância da contribuição, ou na determinação da taxa de juro, (art. 43.º n.ºs 1.º 2.º e 3.º).

Estas reclamações serão julgadas no prazo de 5 dias pela própria junta (art. 44.º).

Destas resoluções ha recurso para o juiz de direito (art. 45.º) e daí para o supremo tribunal administrativo (art. 47.º).

Ha ainda o recurso extraordinário para o concelho da direcção geral das contribuições e impostos no caso de o individuo ser colectado sem fundamento algum para o ser (art. 49.º n.º 2.º).

148 Cobrança. Fiscalisação. Denúncias. — Da matriz extraem-se conhecimentos para se effectuar a cobrança que é feita por uma só vês e para esse fim abrem-se os cofres em 2 de Janeiro de cada ano (art. 40.º). Não ha pois pagamento por prestação como succede nas contribuições predial e industrial.

O prazo para a cobrança voluntária é de 30 dias (art. 41.º).

Além da cobrança por meio de conhecimento, ha outras formas de cobrança que teem logar quando o lançamento não é feito por meio de manifesto. Estão neste caso a cobrança eventual nos termos do art. 18.º e a cobrança da décima de juros pelos capitais representados nas letras.

Para as letras é preciso atender aos diferentes períodos da sua vida cambiaria, para saber o modo como ha de ser cobrada a contribuição.

No caso das letras não comerciais a contribuição é cobrada por selo de estampilha que é de $\frac{1}{5}$ por cento por cada três meses ou fracção deste prazo, calculada

esta taxa sobre a quantia que a letra representa, tanto em capital como em juros ainda que estejam separados (§ 1.º do art. 13.º).

No caso de a letra ser sacada por mais de 3 meses a contribuição pode ser paga, relativamente ao excedente, por meio de manifesto (§ 2.º do art. 13.º).

A contribuição de juros nas letras comerciais pode também ser paga por meio de selo de estampilha (art. 15.º). E todas estas letras desde o protesto até á instauração da accção em juizo são obrigadas ao pagamento do selo representativo da contribuição (art. 17.º 1.ª parte).

Desde a instauração, a décima é paga por manifesto.

A cobrança eventual também, como dissemos, não é feita por manifesto nos casos do art. 18.º. Esta cobrança tem logar no caso de pagamento immediato (n.º 1.º do art. 18.º; nos casos de pagamento da contribuição em dívida antes de qualquer ato juridico do qual resulte a confissão ou reconhecimento da dívida sujeita a décima de juros (n.ºs 2.º, 3.º, 4.º e 5.º do art. 18.º do reg.)

Para as letras, ha um caso bem característico de cobrança eventual no § único do art. 17.º para as letras protestadas que deverem contribuição de juros ao tempo de se pôr a accção em juizo.

Para que o Estado possa estar assegurado da arrecadação desta contribuição estabelece o reg. de 3 de Julho de 1896 nos artt. 7.º e segg. disposições relativas á fiscalisação dos serviços desta contribuição.

Assim o art. 7.º estabelece que os tabeliães são obrigados a enviar ao secretário de finanças nos primeiros 10 dias de cada mês, uma relação de todos os contratos e atos em que tiverem intervindo no mês antece-

dente, pelos quais se tenham constituído, modificado ou distratado dívidas sujeitas a esta contribuição.

O mesmo se estabelece no art. 8.º relativamente aos escrivães dos juízos e julgados quanto aos inventários e mais atos que processarem no mês antecedente e em que se dêem as circunstâncias de haver fundamento para o pagamento da co. contribuição.

O art. 9.º estabelece que no mesmo praso ficam obrigados os escrivães dos juízes de paz a enviar ao secretário de finanças cópia ou extrato dos autos em que forem compensadas dívidas.

O art. 10.º estabelece disposição semelhante ás anteriores para os escrivães ou tabeliães competentes para lavrarem protestos de letras, quanto aos protestos que lavrarem no mês antecedente, declarando os nomes e moradas dos credores e devedores e a importância por que a letra é protestada.

São ainda meios de fiscalisação os artt. 11.º e 12.º, proibindo aquêllo o seguimento em juizo de qualquer acção em que se demandem juros sem que no respectivo protesto conste que se acha feito o manifesto e estabelecendo este que nenhum tribunal ou repartição pública poderá autorisar pagamento ou adjudicação que lhe corresponda, nem será cumprido precatório, mandado ou ordem de entrega ou levantamento de qualquer quantia existente em depósito público ou em poder de quem quer que seja, sem se mostrar satisfeita toda a contribuição de juros que for devida na parte que for levantada.

Além destas obrigações impostas a certos funcionários públicos tendo por fim a fiscalisação desta contribuição, ha a exercida pelos particulares pela denúncia, em harmonia com o art. 6.º que diz: «Qualquer pes-

são que tiver conhecimento de existência de dívida não manifestada, incluindo o próprio devedor, poderá participá-lo, por escrito, ao secretário de finanças perante quem o manifesto deveria ter sido feito. A denúncia, porém, verificada a sua exactidão, não produz para o credor perda de direito e de qualquer acção, e so o obriga ao pagamento da contribuição em dobro, pelo tempo da omissão».

149. Rendimento desta contribuição. Sua apreciação. — O rendimento da contribuição de décima de juros foi em

1909-1910	564:046.996
1910-1911	595:243.772
1911-1912	626:769.558

De modo que o rendimento desta contribuição orça em média por 600 contos.

Esta contribuição é uma das mais justas, por quanto o credor obtém um rendimento com a colocação dos capitais. Ora o rendimento é uma das formas da faculdade do contribuinte. E em harmonia com a doutrina que defendemos na determinação da matéria colectavel, não podemos deixar de justificar a décima de juros.

E é tanto mais justificavel esta contribuição, quanto é certo que o juro provém de capital que entra no capital categoria histórica que garante ao seu possuidor um rendimento sem trabalho algum pessoal.

E se o juro do capital mutuoado não estivesse sujeito a contribuição, havia uma forma de capital que estava isenta de imposto. Daí resultava que dentro em pouco os capitalistas abandonariam toda e qualquer colocação dos seus capitais, para os emprestarem a juro.

E' claro, isto não quer dizer que o modo como está organizada esta contribuição seja dos mais adiantados. Ela dá até logar a uma desigualdade flagrante. Assim quando um industrial recorre ao empréstimo para desenvolver a sua industria fica em desigualdade de circunstâncias para com aquêles que giram com capitais seus. É isto porque na nossa contribuição industrial não se atende ao rendimento líquido. O resultado é que o primeiro industrial que citamos paga a décima de juros (1) e décima industrial e qualquer dos outros apenas paga contribuição industrial cuja taxa é a mesma para todos os industriais.

Além disso a décima de juros é um dos impostos que melhor se presta á repercussão. Os capitalistas só emprestam com um aumento de juros correspondente ao montante da décima a que ficam sujeitos. E assim este imposto se repercute, vindo em ultima análise a ser pago pelo devedor.

Por outro lado presta-se muito a fraudes, principalmente quando os capitais estão representados em letras. Na verdade, nas letras comerciais, enquanto não é preciso acionar as letras, não se paga contribuição. Ora o que succede as mais das vêses é que a letra não chega a ser acionada, e, por isso, nunca chega a pagar.

Parecia-nos pois que o melhor era reorganisar esta contribuição englobando-a num imposto geral de rendimento em que entrassem também a contribuição industrial e a predial. Este seria um optimo sistema de reorganisação completa do nosso sistema tributário.

(1) A décima de juros, como vimos, é paga pelo credor, mas este ha de levar um juro em que já esteja incluído o montante do imposto. Portanto quem vem a pagá-lo é o devedor.

CAPÍTULO IX

Contribuição de registo

130. Origem histórica. As sizas e o imposto de transmissão. Transformações.

— Esta é uma outra grande contribuição do nosso sistema tributário. Mas ao passo que as outras três a que já fizemos referência são um desdobramento da *décima militar* criada em 1641, esta tem uma origem muito diferente — as *sizas*. Mas não coincide com as *sizas*, por quanto estas eram só por título oneroso. Portanto apenas uma forma da contribuição de registo — a título oneroso — é que se filia nas *sizas*. Estas eram um imposto muito pesado e abrangendo não só os bens de raiz, mas também os móveis e semoventes. Referimo nos já ás *sizas* e bom sera recordar a doutrina que sobre elas expusemos a pag. 410 e 412 deste livro

No regimen absoluto não havia contribuição pelas transmissões a título gratuito. Essa simplesmente appareceu no regimen liberal com a lei de 21 de Fevereiro de 1838, que creou o imposto de transmissão. Ai se estabelecia que as transmissões de propriedade que se verificassem por título de doação, legado, successão, etc,

ou por outro título qualquer puramente benéfico, seriam sujeitas a um imposto. Esse imposto ia de 2 % (parentes do 2.º grau na linha colateral e de sobrinhos para tios) a 6 % para os parentes mais remotos e entre extranhos (art. 1.º).

Não abrangia, porém, esta lei as transmissões entre cônjuges, ascendentes e descendentes.

Este imposto passou por diferentes transformações até a lei de 30 de Junho de 1860 que substituiu os impostos de transmissão e as *sizas* pela *contribuição de registo*, que ficava abrangendo o imposto de transmissão quer a título oneroso, quer a título gratuito.

Esta designação « *de registo* » pode parecer estranha, tanto mais que ela não existe em país algum, além do nosso. Ela provém de o legislador ter em vista coordenar o registo geral dos atos que operam transmissão de propriedade (registo predial) com o processo referente á liquidação e pagamento da contribuição respectiva. Era o que estabelecia o n.º 4.º do art. 15.º da lei de 30 de Junho de 1860. O registo predial foi organizado sem se atender a esta disposição, mas a contribuição continuou a chamar-se « *contribuição de registo* ».

As taxas da contribuição a título gratuito ficavam sendo de 3 % entre parentes no 2.º grau da linha colateral, de 6 % no 3.º e 4.º graus; e de 10 % entre quaisquer outras pessoas. O parentesco nesta lei, conta-se pelo direito civil e na de 21 de Fevereiro de 1838, pelo direito canónico.

A contribuição de registo sofreu várias modificações até que a lei de 31 de Agosto de 1869 veio submeter a ela as transmissões por título gratuito entre os cônjuges e ascendentes, mas ainda ficaram isentas as trans-

missões entre descendentes. A taxa era de 2 %, mas foi aumentando a pouco e pouco.

Apareceu depois a lei de 18 de maio de 1880 que veio sujeitar á contribuição de registo, atos que até aí eram isentos e resolveu algumas dificuldades, como a relativa a *tornas*.

No uso da autorização conferida por esta lei foram elaborados regulamentos em 1887, 1895 e 1899. Este último e de 13 de Dezembro e vigorava á data da publicação do decr. de 24 de maio de 1911 e ainda hoje vigora.

Este decr. veio introduzir algumas modificações á contribuição de registo. Assim sujeitou a ela as transmissões entre descendentes com a taxa de 2 %. Diz-se no relatório que precede este decr. que este imposto tem um caracter estatístico, servindo apenas para determinar o valor da riqueza do país. E', porém, de crer que a taxa se leve, como succedeu á taxa de 2 % para as transmissões a título gratuito entre ascendentes e cônjuges e como é tendencia hoje nas legislações mais ádiantadas. Esta taxa é pequena mas é para não ferir as susceptibilidades dos contribuintes. Adota-se neste decr. o sistema progressivo. E a progressão varia em harmonia com o montante da transmissão e com o grau de parentesco.

No reg. de 23 de Dezembro de 1899 art. 9.º esta beleciam se também taxas progressivas, mas quevariavam só em harmonia com o grau de parentesco. Assim esse art. estabelece para os ascendentes 5 %; para as transmissões entre cônjuges 7,5 %; 10 % para os irmãos; e 15 % entre quaisquer outras pessoas.

As taxas no sistema do decr. de 24 de maio de 1911 são amplamente progressivas, não indo além de:

17,750, limite que é excedido em quase todos os países de civilização adiantada, como na Itália onde é de 22 %, Suíça 25 %, França 29 %, Brazil 20 % e Inglaterra 25 %.

O decr. de 1911 além destas modificações ainda baixou de 10 % como estabelecera o reg. de 1899 (art. 8.º), a 8 %, a contribuição de registo por título oneroso (art. 1.º) Por outro lado o decr. contractos de permuta mandava tomar para base de liquidação o maior dos valores permutados, pagando cada um dos permutantes, metade da contribuição (art. 1.º). Na legislação anterior tomava-se para base da liquidação a soma de valores permutados.

Além deste decr. ha o de 10 de Fevereiro de 1912 respeitante á cobrança da contribuição em atos de divisão ou partilhas, desde que haja excesso de valor relativamente á quota hereditária de cada herdeiro.

De modo que semelhantemente ao que fizemos para a contribuição predial poderemos abrir na evolução desta contribuição, três periodos. O 1.º vai até á lei de 30 de Junho de 1860 e caracteriza-se pela existência de 2 impostos, um a título oneroso — *sizas* — e outro a título gratuito — *imposto de transmissão*.

O 2.º vai desde esta lei até ao decr. de 24 de Maio de 1911 e caracteriza-se pela fusão destes 2 impostos para formar a contribuição de registo e pela sua aplicação a um número de atos cada vez maior.

Finalmente o terceiro periodo vai desde o decr. de 24 de Maio de 1911 até ao momento presente. Ficam sujeitos á contribuição de registo todas as transmissões.

151. Matéria colectavel: título oneroso e gratuito. Isenções. — A matéria colectavel da contribuição de registo é constituída por todos os atos de transmissão de propriedade quer mobiliária, quer imobiliária. E como os atos de transmissão podem ser por título oneroso (compra e venda, por exemplo) ou por título gratuito (doações, testamentos, sucessões, etc.) dá a existência de duas modalidades de contribuição de registo, uma *por título gratuito* e outra *por título oneroso*.

Ha diferenças entre estas duas modalidades de contribuição de registo. Assim quanto á natureza dos atos sobre que ela recai, uns são por título gratuito, outros por título oneroso.

Quanto aos bens abrangidos pela contribuição, ao passo que a *por título gratuito* abrange tanto bens mobiliários como imobiliários, a *por título oneroso* abrange unicamente as transmissões de bens imobiliários. Além disso o art. 40.º do decr. de 24 de maio de 1911 isentou desta contribuição as transmissões de bens mobiliários ou imobiliários de valor não excedente a 50\$. O reg. de 23 de Dezembro de 1899 estabelecia a mesma isenção, mas só para as transmissões de bens mobiliários. Quanto á taxa, ao passo que na contribuição de registo por título gratuito é amplamente progressiva em harmonia com o grau de parentesco e com o montante da transmissão, indo de 2 a 17,75 %, a da contribuição de registo por título gratuito é uma taxa proporcional 8 %.

De modo que todos os atos de transmissão de bens, quer mobiliários, quer imobiliários, desde que o seu valor exceda 5 \$, estão sujeitos á contribuição de registo.

Parece á primeira vista muito fácil determinar a matéria colectável para a contribuição de registo. Ora se é fácil verificar quando ha um contrato de compra e venda e quando se faz uma doação, o mesmo não succede relativamente a outros atos de transmissão.

Torna-se então necessário recorrer ás normas do cod. civ. para verificar se num determinado caso houve ou não um ato de transmissão. E nesse caso verificar ainda se o cod. civ. se encontra modificado por alguma disposição da legislação fiscal. E deve realisar-se esta verificação cada vês com mais cuidado, porquanto a tendência hoje é para suprir cada vês menos, as deficiências do direito fiscal, com as normas do direito civil.

Ha além disso atos que veem ennumerados no art. 5.º do reg. de 99 como transmissões de bens imobiliários por meio de doações com entradas ou pensões e por meio de doação, testamento ou sucessão legítima com encargo de pagamento de dívidas ou pensões, que estão sujeitas, em parte á contribuição por título gratuito e no restante á contribuição por título oneroso.

Este regulamento, reconhecendo as dificuldades que pode suscitar na prática a applicação desta contribuição a certos atos, enumera alguns que podiam parecer isentos e não o são, nos artt. 3.º e 4.º

Se quizermos reduzir a uma fórmula que mais ou menos abranja os atos sujeitos á contribuição de registo por título oneroso, diremos que são todos os atos de compra e venda e aquêles que a lei assimila a este contrato. E fazendo o mesmo para á contribuição por título gratuito, diremos que são as doações e sucessões e outros atos que a lei lhe assimile.

Assim a licença para explorar águas num prédio

alheio é semelhante a uma doação e como tal a lei exige por ella contribuição por título gratuito (art. 4.º n.º 4.º do reg.).

No art. 7.º do reg. vem um grande número de isenções. O decr. de 24 de maio de 1911, criando a contribuição de registo por título gratuito entre descendentes, revogou os três primeiros n.ºs do art. 7.º do reg. Neste artigo ha isenções *por motivos sociais*, como a que é concedida ás transmissões por título gratuito de bens mobiliários e imobiliários a favor de estabelecimentos de caridade e beneficência legalmente constituídos; em favor bens imobiliários que as associações de socorros mútuos adquirirem, por qualquer título, com prévia autorisação do govêrno; e em favor de quaisquer contratos para aquisição de terrenos para escolas.

Ha isenções *por motivos económicos* para os contratos de compra e venda de embarcações, não sendo estrangeiras. Isto tem por fim fomentar a marinha mercante nacional. Ha as também para os aforamentos para cultura de terrenos incultos e atos de transmissão de propriedade litteraria e artística.

Por motivos administrativos: a aquisição de quaisquer prédios para serviços públicos; e os atos de expropriação por utilidade pública.

Por motivos jurídicos: a herança que se dividir toda em legados de menos de 500\$ exceto, recebendo o mesmo legatário vários legados; ha ainda outras.

152. Valor dos bens transmitidos Transmissões de usufruto e domínio útil. Tornas. — A contribuição de registo recai sobre os bens transmitidos. E' o que estabelece o reg. de 99 no art.

11.º e seus §§. Em certos casos não ha dúvidas quanto á determinação do valor dos bens transmitidos. E' o que succede na compra e venda em que o valor que serve de base á contribuição é o preço da transmissão, a não ser que êle seja inferior ao da matriz (§ 1.º do art. 11.º do reg.). Neste caso procede-se á liquidação da contribuição, tomando para base o valor do prédio colectado na matriz. No caso de permuta, manda o art. 1.º do decr. de 24 de Maio de 1911 lançar a contribuição sobre o maior dos valores permutados. Sistema diferente seguiu o reg. que mandava lançá-la sobre o valor total dos bens permutados, não sendo esse valor inferior ao da matriz (§ 6.º do art. 11.º do reg.).

Quando a transmissão se efectuar por meio de arrematação judicial ou administrativa, ou adjudicação judicial, a contribuição será calculada sobre o preço da arrematação ou valor da adjudicação, ainda que seja inferior ao produto do rendimento colectavel multiplicado por 20 (§ 2.º do art. 11.º do reg.) Nestes casos e noutros semelhantes a determinação dos bens é relativamente facil.

Ha porém dois casos em que essa determinação é mais difficil. O 1.º caso é aquêlê em que o domínio util e o domínio direito estão separados; o 2.º é o caso das tornas.

No 1.º caso observa se o § 9.º do art. 11.º n.ºs 1.º e 2.º. Com relação ao domínio direto ou propriedade (n.º 1.º):

a) Se a transmissão fôr a título oneroso, será a contribuição liquidada e paga, conforme o valor dos bens, ao tempo da transmissão, sem abatimento do usufruto.

b) Se a transmissão fôr a título gratuito, a liquidação e o pagamento serão feitos pelo valor que os bens tiverem quando o adquirente efectuar a consolidação da propriedade com o usufruto.

O valor do usufruto vitalício será para o efeito da liquidação da contribuição de registo por título oneroso o produto do rendimento liquido anual por vinte (§ 6.º do art. 56.º do reg.). O valor do usufruto temporário para os mesmos efeitos será determinado pelo produto do rendimento de um ano pelo número de anos por que foi transmitido, sem que possa exceder vinte anos (§ 6.º 2.ª parte). De modo que sendo o usufruto transmitido temporariamente por mais de 20 anos, unicamente se multiplicará por vinte o rendimento de um ano.

«Para a liquidação da contribuição de registo, nas transmissões do domínio util dos prédios enfiteuticos e sub-enfiteuticos, o laudémio, havendo-o, acrescerá sempre ao valor da transmissão, declarado pelos contribuintes, quando a liquidação deva ter por base esse valor.

Na hipótese de se dever tomar por base o valor resultante das matrizes prediais, abater-se-á a esse valor apenas a soma de 20 foros» (art. 9.º do decr.) (1). De modo que no sistema do decr. de 24 de Maio de 1911 o valor do domínio util determina se deduzindo do produto do rendimento liquido por vinte, vinte fôros simplesmente.

(1) Aceita-se como valor base da liquidação da contribuição de registo, aquêlê que é declarado pelos proprietários, quando for igual ou superior ao da matriz. No caso de ser inferior ao da matriz é esta que indica o valor do prédio transmitido.

Sistema diferente era o seguido pelo reg. de 99 que no § 3.º do art. 56 determinava o domínio útil deduzindo ao referido produto, vinte fôros e um laudémio. Por outro lado o reg. não atendia ás declarações do contribuinte, contrariamente ao que manda fazer o decr. de 1911.

De modo que segundo o sistema do decr. o domínio direto é constituído por 20 fôros; e pelo do reg. é constituído por 20 foros e um laudémio. Isto embora o decr. não fale em domínio direto. O seu valor conclui-se do art. 9.º.

Ha também dificuldades na determinação do valor que deve servir de base á contribuição no caso de *tornas*. Estas são *quantias que um coerdeiro tem de repôr aos outros coerdeiros, em virtude do excesso de bens que recebem relativamente á sua quota hereditária*. Relativamente a êste assunto, estabelece o art. 7.º do decr. o seguinte: « Quando em atos de divisão e partilhas, ficar pertencendo em bens imobiliarios a algum dos outorgantes ou coerdeiros valor superior á sua quota parte nesses bens, será devida contribuição de registo sobre esse excesso, devendo tomar-se para a sua determinação os valores resultantes das matrizes prediais, sempre que a divisão ou partilha não sejam feitas judicialmente ». De modo que por esse excesso paga-se contribuição de registo por titulo oneroso.

Antes do decr. de 24 de Maio de 1911 discutia-se muito se na quota de cada herdeiro se devia atender só a bens imobiliários ou também a mobiliários.

E embora pareça que não, esta questão tinha importância.

Assim suponhamos que a dois indivíduos tinha sido

deixada uma herança de 800\$, 200\$ em bens mobiliários e 600\$ em imobiliários. Um dêles ficara com todos os bens imobiliários. Qual o excesso que recebeu? Se esse excesso se referisse á quota de bens mobiliários e imobiliários que lhe pertencia era apenas de 200\$, por quanto lhe competiam 400\$ e êle recebera 600\$. Se a quota se referir unicamente a bens imobiliários então o excesso é de 300\$, por quanto competiam ao referido herdeiro 300\$ em bens imobiliários, e êle recebeu 600\$.

Como resolver pois a questão? A lei de 18 de Maio de 1880 dava a entender que a quota abrangia bens mobiliários e imobiliários; e do reg. de 1899 parecia inferir-se que apenas se fazia referência a bens imobiliários.

A questão parece nos resolvida em face do art. 7.º do decr. de 1911. Na verdade o art. fala em *bens imobiliários*, dispondo que se algum dos outorgantes ou coerdeiros pertencer valor superior á sua quota parte *nesses bens*, pagará contribuição de registo por esse excesso.

Também se tem discutido muito se as *tornas complementares* estão sujeitas a contribuição de registo. *Tornas complementares* são as que resultam da necessidade de equalar os quinhões, quando haja prédios que não possam ser divididos sem detrimento do seu valor.

Vejamos, para resolver a questão, a evolução da legislação.

A lei de 30 de Junho de 1860 isentou todas as *tornas* da contribuição de registo. O reg. de 30 de Junho de 1870, isentou só nente as *tornas complementares*. A lei de 18 de Maio de 1880 tributou todas as *tornas* referindo-se claramente ás *complementares*. Determinou que

a contribuição seria paga pelo adquirente, mas rateada por êle e pelos coerdeiros, deduzindo se proporcionalmente no lote de cada um.

Os regg. de 87, 95 e 99 não se referem ás *tornas complementares*.

A jurisprudência orientou-se no sentido de as considerar sujeitas á contribuição de registo. E isto porque dispondo a lei de 1880 que seria paga e não podendo os regulamentos alterar as leis, embora êles não se referissem ás *tornas complementares*, a contribuição tinha de ser paga em harmonia com a lei.

Todas as dúvidas vieram a desaparecer com a publicação da portaria de 7 de Março de 1914, que declarou em vigor a disposição da lei de 18 de Maio de 1880 relativas a *tornas complementares*.

153. Incidência pessoal. — E' a indicação das pessoas que devem pagar a contribuição de registo. Essa indicação é feita no art. 10.º da reg. E' paga pelas pessoas para quem se transmitem os bens — compradores, donatários, herdeiros, etc. Nas permutas é paga em partes eguaes pelos dois permutantes.

Os estrangeiros pagavam segundo a lei de 21 de Fevereiro de 1838 o dobro da taxa que pagassem os nacionais. Pela lei de 12 de Dezembro de 1844 seguia-se o sistema da reciprocidade. Os estrangeiros seriam tratados em Portugal, do mesmo modo que os portuguezes fossem tratados no seu país.

O cod. civ. sustentava a doutrina da equiparação dos estrangeiros aos nacionais, aparecendo por isso entre nós a egualdade dos nacionais e estrangeiros na contribuição, incluindo a de registo como se vê no art. 6.º do reg. de 99.

«Para que os atos que operam transmissão de propriedade sejam sujeitos á contribuição de registo, é necessário que essa propriedade exista ou seja situada em território portuguez, quer do continente ou ilhas adjacentes, quer das províncias ultramarinas, ou a transmissão se acrifique entre súbditos portuguezes ou estrangeiros. ou entre uns e outros, salvo o disposto nos n.ºs 5.º, 6.º e 7.º do art. 4.º» (1).

154. Taxa. — Já nos referimos á taxa quando tratamos das modificações introduzidas na nossa contribuição de registo pelo decr. de 24 de Maio de 1911.

Para as transmissões por titulo oneroso é de 8% pagos pelo adquirente, sendo nas permutas pagos em metade por cada um dos permutantes (art. 1.º do decr.). E' uma taxa proporcional, pois se applica a mesma taxa seja qual for a qualidade das pessoas entre as quais se effectue a transmissão, e qualquer que seja o valor dos bens transmitidos.

Nas transmissões por titulo gratuito a taxa é pro-

(1) Dizem esses n.ºs: 3.º «A transmissão *causa mortis* dos titulos da dívida estrangeira, de qualquer natureza, do Estado ou de corporações administrativas, letras de câmbio, e accções ou obrigações de companhias ou associações egualmente estrangeiras, quando essa transmissão se effectuar por virtude de successão, regida, liquidada ou inventariada segundo as leis portuguezas». 6.º «A transmissão *inter vivos* dos mesmos titulos em favor de cidadãos portuguezes ou de estrangeiros, quando se operar em Portugal». 7.º «A transmissão *causa mortis* dos mesmos titulos, quando se effectuar por successão de um estrangeiro domiciliado em Portugal». Estas transmissões pagam contribuição de registo embora provenham de titulos não portuguezes. São pois excepções ao art. 6.º

gressiva entre 2 e 17,75 %. E a progressão varia não só á medida que o grau de parentesco vai sendo mais afastado, mas também á medida que os valores transmitidos se tornam maiores.

A não ser entre descendentes a taxa varia com o aumento do valor dos bens transmitidos. Assim entre ascendentes a taxa é:

De 500\$ até 2000\$ 5 %; de 2000\$ a 5000\$, 5,25 %; entre 5000\$ e 1.0000\$, 5,50 %; entre 1.0000\$ e 5.0000\$, 5,75 %; entre 5.0000\$ e 15.0000\$, 6 %; entre 15.0000\$ e 30.0000\$, 6,25 %; entre 30.0000\$ e 50.0000\$, 6,50 %; e de mais de 50.0000\$ 6,75 %.

A progressão tem dentro de cada grau de parentesco um limite que se verifica quando o valor dos bens transmitidos atinge 50.000\$. Se a progressão fosse ilimitada, o resultado é que a certa altura, o imposto absorveria a matéria colectavel. Além disso o decr. de 25 de Maio de 1911 que reorganizou os serviços das assistências estabeleceu no n.º 5.º do art. 9.º que para o seu fundo entraria 1 % das doações a favor de ascendentes e descendentes ou sobre a participação de uns e outros na quota disponível. É um adicionamento que recai sobre o valor da doação ao lado das taxas do art. 2.º do decr..

O reg. no art. 9.º também admitia taxas progressivas, mas a progressão variava unicamente com os graus de parentesco.

O decr. de 24 de Maio de 1911 ainda admite uma taxa proporcional para as transmissões a favor de descendentes, por quanto seja qual for o valor dos bens transmitidos entre estes parentes, a taxa é invariavelmente 2 %. Isto teve em vista evitar questões irritantes que se levantariam se esta taxa fosse maior. De

mais o relatório do decr. apresenta esta taxa como sendo meramente estatística, tendo por fim fornecer um meio de avaliar a fortuna pública. Como nós já notamos esta taxa ha de elevar-se no futuro, quando o povo já estiver mais habituado a ela. Outrotanto succedeu á taxa para as transmissões entre ascendentes e conjugues que sendo a principio muito pequena já hoje para aquêles começa em 5 % e acaba em 6,75 % e para estes começa em 7,5 % até 9,25 %.

155. Título oneroso. Liquidação. Contratos com simulação de preço. Avaliações. Cobrança. — para proceder á cobrança e liquidacão da contribuição de registo ha normas especiais, conforme se tratar da contribuição por título oneroso, ou por título grátuito. Vamos tratar aqui da liquidacão de registo por título oneroso.

Trata-se da da liquidacão desta contribuição os artt. 17.º e segg. do reg. de 23 de Dezembro de 1899. Tem competência para proceder á liquidacão da contribuição de registo por título oneroso, o secretário de finanças do concelho ou bairro onde estiverem situados os bens (art. 17.º). «Nas permutações de bens situados em diversos concelhos, será competente para proceder á liquidacão da contribuição de registo, o secretário de finanças do concelho ou bairro onde estiver situada a maior parte desses bens, sendo esta parte calculada pelo rendimento colectavel inscrito nas matrizes. Se fôr equal este rendimento, poderá fazer se a liquidacão em qualquer dos concelhos ou bairros á escolha dos percutantes» (§ único do art. 17.º).

«A contribuição de registo por título oneroso será sempre liquidada em vista dos valores que constarem

dos respectivos títulos, ou que forem declarados pelos contratantes, contanto que esses valores não sejam inferiores aos que resultarem do rendimento colectavel inscrito nas matrizes prediais, abatidos os encargos perpétuos que onerarem as propriedades transmitidas» (art. 18.º). Portanto o valor por que se liquida esta contribuição nunca pode ser inferior aquêlle que a propriedade transmitida tem na matriz.

Os secretários de finanças, ainda quando o valor declarado pelo transmitentes seja igual ou superior ao das matrizes, podem ter sérios fundamentos de que esse valor está abaixo da realidade. Neste caso deverão promover nova avaliação. A intimação para nomeação de louvados deve ser feita no prazo de 5 dias, contados da apresentação da declaração do contribuinte. Findo este prazo já não pode ser feita nem levantada dítvida acerca do valor do prédio (art. 22.º do reg.).

Para a nova avaliação de que trata o art. 22.º, o contribuinte, por sua parte, e o secretário de finanças, por parte da fazenda nacional, nomearão cada um seu louvado (§ 1.º do art. 54.º do reg.). «No mesmo ato, o contribuinte e o secretário de finanças deverão escolher um terceiro louvado, para desempatar no caso de necessidade» (§ 3.º do mesmo art.). «Se não concordarem, o contribuinte nomeará dois louvados e o secretário de finanças outros dois, e destes quatro se tirará á sorte um, que servirá para desempatar, quando seja necessário» (§ 4.º do art. 54.º).

Na declaração do valor dos bens transmitidos, para o efeito da liquidação da contribuição de registo por título oneroso, pode haver simulação. Esta pode ser *simulação de contrato e simulação de preço ou de valor*. Existe a simulação de contrato, quando as partes

efectuam um contrato declarando ter efectuado outro. Assim A. doou a B. que lhe é estranho, bens no valor de 70 contos, e por isso o donatário tem de pagar contribuição de registo por título gratuito cuja taxa é neste caso 17.75 %. E o que fazem? Acordam em declarar que houve uma venda, pagando B. contribuição de registo por título oneroso cuja taxa é de 8 % (menos de metade). Houve simulação de contrato e daí resulta a sua nulidade (art. 99.º do reg.).

Ha simulação de preço ou de valor quando tendo-se effectuado uma transmissão de bens, se declarar que isso se fez por um preço que é inferior ao que realmente se estipulou. Esta simulação é punida com multa igual á quarta parte do valor dissimulado, pelo qual respondem solidariamente ambas as partes, salvo o direito de cada uma delas de exigir da outra, a metade que por ela fôr paga (§ 1.º do art. 99.º).

Vimos que havendo sérios fundamentos para o secretário de finanças suspeitar de que o valor dos bens, declarado pelas partes, embora igual ou superior ao da matriz, estava ainda abaixo da realidade, deveria requerer uma nova avaliação; e vimos tambem que deveria intimar as partes a nomearem louvado no prazo de 5 dias, contados da apresentação da declaração. Se passados 5 dias não o tivessem feito tinham de aceitar o valor que as partes tivessem declarado.

Ha porém um caso em que passado esse prazo, somos de opinião que ainda o secretário de finanças pode requerer a avaliação. E senão vejamos o que diz o art. 24.º do reg. «Se houver fundamento para se suspeitar simulação de valor, os secretários de finanças levantarão, sem prejuizo do andamento do processo da liquidação, autos em que declarem *todos os meios de*

prova da suposta simulação, e os remeterão aos respectivos agentes do ministério público, para promoverem a aplicação das penas legais». Parece-nos que em face deste art. não pode haver dúvida de que a nova avaliação pode ser requerida neste caso. Por um lado fala-se em *todos os meios de prova da suposta simulação* e um dos melhores meios é, sem dúvida a avaliação dos bens em questão.

Por outro lado o art. 22.º onde se retira o direito de nova avaliação, ao secretário de finanças que não intimar as partes a nomear louvado no prazo de 5 dias salvo expressamente o caso do art. 24.º que estamos analisando.

« Quando os contratantes julgarem excessivo o rendimento inscrito nas matrizes prediais, poderão requerer se proceda á avaliação dos prédios que se pretende transmitir » (art. 20.º do reg.).

A avaliação é por louvados (3) nomeados: um pelos contratantes, um pelo secretário finanças e um nomeado por acôrdo entre os contratantes e o secretário de finanças ou por sorteio em harmonia com os §§ 1.º, 3.º e 4.º do art. 54.º do reg. que já indicamos.

A cobrança faz-se antes de efectuado o ato de que resulta a transmissão. Na verdade diz o art. 70.º do reg.: « O pagamento da contribuição de registo será feito, nas transmissões por título oneroso, antes da celebração do ato que as opera ». Esta regra tem algumas excepções como no caso de transmissão por adjudicação em hasta publica, adjudicação judicial etc., a contribuição será paga no prazo de 30 dias contados da celebração dos contratos, da assinatura do termo da arrematação, da sentença de adjudicação etc. (§ 1.º do art. 70.º do reg.).

O pagamento da contribuição de registo por título oneroso faz-se por inteiro, por quanto o reg. de 23 de Dezembro de 1899 não o admite feito em prestações e por outro lado o art. 69.º declara que ella será sempre paga por inteiro por aquêles para quem passarem os bens.

O contrário se dá com a contribuição de registo por título gratuito, que, como vamos ver já, pode ser paga ás prestações.

156. Título gratuito. Liquidação e cobrança. Partilhas amigáveis.— Os princípios que regulam a liquidação da contribuição de registo por título gratuito são diferentes daquêles que regulam a liquidação da contribuição por título oneroso.

« O secretário de finanças do concelho ou bairro onde o finado tivesse o seu domicílio, ou onde se houver realisado o contrato de doação ou de qualquer outra natureza, de que se dever contribuição de registo por título gratuito, é o competente para proceder á liquidação desta contribuição » (art. 27.º do reg.).

« Se o finado tivesse várias residências, será havido por domiciliado no lugar onde se achasse ao tempo da morte » (§ 2.º).

« Na falta de domicílio do finado, far-se-á a liquidação no concelho ou bairro onde tivesse bens imobiliários » (§ 3.º).

Tendo bens imobiliários em diversos lugares, proceder-se-á á liquidação onde se achar a maior parte desses bens (§ 4.º).

« Na falta de domicílio e de bens imobiliários, será feita a liquidação no lugar da sua última residência no país (§ 5.º).

Para a liquidação das heranças vindas do ultramar é competente o secretário de finanças do 2.º bairro de Lisboa (art. 28.º).

Não pode nenhum secretário de finanças proceder á liquidação da contribuição de registo por título gratuito quando nela fôr interessado. O inspector de finanças do distrito indicará um empregado para proceder á liquidação neste caso (art. 29.º).

Para facilitar a liquidação da contribuição por título gratuito estabelece o art. 30.º do reg. que « aquêles em favôr de quem se fizer doação, nomeação ou legado, instituição de herdeiro, e em geral qualquer contrato, ou ato judicial, e o cabeça de casal nas heranças por sucessão legítima, de que se deva contribuição de registo, ou os seus representantes legais, são obrigados a declara-lo ao secretário de finanças do respectivo concêlho ou bairro nos prazos estabelecidos nos n.º seguintes ».

Esses prazos são em geral de 30 dias, embora haja algumas excepções.

« Aquêles em cuja casa falecer alguém, se souberem que o falecido deixa herdeiro ou legatários, sujeitos á contribuição de registo, são obrigados a declará-lo ao secretário de finanças do respectivo concêlho ou bairro dentro de 30 dias contados do falecimento » (art. 31.).

Ha além disso a obrigação da descrição dos bens para aquêles que ficar de posse da herança cujos interesses sejam todos maiores.

Assim o § 3.º do art. 32.º declara que « se declarar (aquêles que ficar de posse da herança) que não procede a inventário e partilha judicial, será obrigado a apresentar ao respectivo secretário de finanças, dentro do prazo de 60 dias, um balanço ou inventário da herança com

a declaração dos valores de todos os bens que a constituem, incluindo também todo o passivo da mesma herança ». Esta doutrina do reg. acha se modificada pelo art. 15.º do decr. de 24 de maio de 1911. Na verdade, ao passo que o regulamento de 99 exigia a descrição dos bens, só quando não se proceda a inventário, o decreto exige-a quer se proceda a inventário quer não.

Esta modificação ao § 3.º do art. 32.º do reg. applica-se por o decr. não esperar pela conclusão do inventário para que se possa proceder á liquidação. Na verdade a segunda parte do art. 15.º do decr. diz: No caso de se proceder a inventário aguardar-se á a sua conclusão, mas se este não estiver concluído um ano depois do ato que houver motivado a transmissão, proceder-se-á á liquidação do imposto, sem prejuizo de qualquer liquidação complementar ou de quaisquer resituições que pela conclusão do inventário se reconhecer deverem fazer-se.

Estas participações ou descrições podem ser pelo decr. de 1911 verbais ou escritas (art.º 14.º); mas pelo reg. deviam ser sempre escritas (art. 33.º).

O reg. isenta de contribuição as heranças de bens mobiliários de valor não inferior 500\$ (art. 4.º n.º 2.º). E discutiu-se muito se por uma herança neste caso, seria aquêles que a recebe obrigado á declaração e descrição dos bens que a constituem. Hoje a questão não oferece dificuldades, por quanto o decr. de 19 de Abril de 1913 estabeleceu a obrigatoriedade, ainda no caso de a herança ser de bens mobiliários e ser inferior a 500\$.

Os valores que servem de base á liquidação desta contribuição são os que resultarem da descrição da herança feito pelo herdeiro, a não ser que esse valor

seja menor que o que o prédio tem na matriz (art. 47.º e § 1.º).

Portanto também o valor que serve de base á liquidação da contribuição de registo por título gratuito, não pode ser inferior ao da matriz.

Se as partes ou o secretario de finanças não concordarem com os rendimentos declarados ou com aquêles que se encontram na matriz, procede-se do mesmo modo que para a contribuição de registo por título oneroso, isto é, em harmonia com o art. 54.º e segg. do reg. Tal o que estabelece o § 2.º do art. 47.º.

« Na liquidação devem ser deduzidos os encargos legalmente comprovados que veem no art. 48.º.

Discutia-se se a ennumeracão desses encargos que vem no art. 48.º é exemplificativa ou taxativa. Hoje não pode haver dúvidas de que é taxativa, por quanto o art. 11.º do decr. de 24 de maio de 1911 diz que « para a liquidação da contribuição de registo, os bens transmitidos, são, exclusivamente, os designados no § 1.º do art.º 48.º do reg. de 23 de Dezembro de 1899, quando legalmente comprovados ».

A cobrança faz-se depois de celebrado o ato que dá origem á contribuição e poderá fazer-se em prestações desde que excedam 56₣ (art. 72.º e 73.º). Se a transmissão não exceder o valor de 56₣ é paga no prazo de 8 dias, contados da intimação da liquidação definitiva da contribuição (art. 73.º § 1.º).

Excedendo essa quantia será paga em 2 prestações; Se for de bens imobiliários não excedente a 200₣ será paga em 4 prestações; De 100₣ a 1.000₣ será paga em 5 prestações. Se exceder 1.000₣ será paga em 6 prestações.

Nenhum conhecimento exceto o último pode á ser

inferior a 35₣, devendo todos ser de igual quantia, e esta multipla de 1₣ (art. 73.º §§ 2.º a 6.º).

Quanto ás *partilhas amigáveis* é preciso observar o art. 7.º do decr. de 24 de Maio de 1911. É preciso determinar o valor dos bens imobiliários, pelas matrizes, para saber o excesso da quota de cada coerdeiro nesses bens e assim se proceder á determinacão dos bens por que se tem de pagar contribuição por título oneroso.

Para melhor conhecimento do assunto apresentaremos um exemplo dado pelo Sr. Dr. Marnôco nas aulas práticas. « A. faleceu e deixou a seus três filhos A., B. e C. bens imobiliários no valor de 1.800₣ e mobiliários no valor de 1.200₣.

Na partilha acordaram os coerdeiros que B. ficasse com todos os bens imobiliários. Pergunta-se: como se ha de liquidar a contribuição de registo neste caso?

Vejamos: a soma total da herança era de 3.000₣, pertencendo a cada herdeiro 1.000₣ por que tinham de pagar contribuição por título gratuito (2.º/₄). Mas B. recebera todos os bens imobiliários no valor de 1.800₣. Qual a parte desses bens que paga contribuição por título oneroso? Procede-se assim: dividem-se os 1.800₣ (total da herança em bens imobiliários); por três (número de herdeiros); o quociente (600₣) é a quota em bens imobiliários de cada herdeiro. De modo que tendo B. recebido 1.800₣ e sendo a sua quota apenas 600₣, recebeu um excesso em bens imobiliários no valor de 1.200₣ por que terá de pagar contribuição por título oneroso (8.º/₄). E assim se resolveia o problema que mais não é do que a applicação do art. 7.º do decr. de 24 de maio de 1911.

Hoje para a cobrança da contribuição de registo em

atos de divisão e partilhas em que haja excesso de valor relativamente á quota hereditária de cada coerdeiro, ha o dect. de 10 Fevereiro de 1912.

157. Fiscalisação. Reclamações e recursos. — Quanto á fiscalisação que deve ser exercida no sentido de garantir ao Estado a entrada da contribuição nos cofres públicos, pode ela ser *geral e especial*.

E' geral quando exercida por todas as autoridades, corporações e repartições públicas; e especial quando a cargo da Direcção geral das contribuições e impostos, e dos funcionários de finanças, (art. 82.º e 96.º do reg.) (1).

Quanto á fiscalisação geral ha disposições quanto aos efeitos jurídicos dos atos e contratos. Assim não podem ser admitidos em juizo, ou perante qualquer autoridade, corporação ou repartição públicas, os atos e contratos, pelos quais se não tiver pago contribuição de registo, sendo a ela sujeitos.

Ha disposições quanto ao pagamento de quantias e valores. Nenhuma autoridade, corporação, banco, companhia ou sociedade de qualquer naturêsa ou denominação, mandará entregar dinheiro que esteja em depósito, averbar títulos, acções, obrigações ou pagar letras de que se deva contribuição de registo, sem que esta seja previamente paga, ou sem que fique em depósito

(1) Esta direcção chama-va-se antigamente Direcção geral das contribuições directas. Per decreto de 14 de Janeiro de 1911 que reorganizou o ministério das finanças ficou-se chamando *Direcção geral das contribuições e impostos*.

a importancia da mesma contribuição expressamente separada, para que o seu pagamento seja feito á ordem do ministério das Finanças ou dos seus delegados.

Tem-se ainda procurado exercer fiscalisação por meio da celebração de atos e contratos. Assim os tabeliães e os secretários das câmaras municipais arquivarão os conhecimentos da contribuição de registo por título oneroso, mencionando nas escrituras o seu número, data e recebedoria onde foi paga e transcreverão integralmente os mesmos conhecimentos nos traslados e certidões que dessas escrituras extrairem.

Os testamenteiros, cabeças de casal e inventariantes, não poderão fazer entrega de quaisquer legados ou quinhões de heranças dos interessados, sem que esteja paga ou garantida a respectiva contribuição.

Os tabeliães que houverem de exarar escrituras, que operem transmissão de propriedade imobiliária, exigirão dos alheadores a apresentação do título com provativo da anterior transmissão, bem como o conhecimento da contribuição de registo por título gratuito ou oneroso, se tiver sido devida e o mesmo conhecimento não estiver transcrito naquêlê título. Tais são os meios de fiscalisação geral que se encontram nos artt. 83.º-88.º do reg. desta contribuição.

A fiscalisação especial é exercida pela direcção geral das contribuições e impostos e pelos funcionários de finanças, em harmonia com os artt. 90.º 98.º

Se os contribuintes ou o secretário de finanças se não conformarem com a avaliação, poderão reclamar contra ela, dentro de 5 dias contados da sua data, para o agente do ministério público, por um requerimento, em que deduzam as razões que tem contra essa avaliação » (art. 55.º).

Das decisões do agente do ministério público ha recurso para o juiz de direito nos termos do art. 60.º e segg. do regulamento.

Das decisões do juiz ainda ha recurso para o Sup. Trib. Adm. (art. 65.º).

Ha ainda recurso extraordinário para a direcção geral das contribuições e impostos e pode ser interposto pelos colectados indevidamente, por não serem contemplados na transmissão que motivou a liquidação ou não serem sujeitos a contribuição, quando contemplados.

158. Rendimento desta contribuição. Sua apreciação — O rendimento desta contribuição foi no orçamento de

1910-1911	3.435:568
1911-1912	3.981:870
1912-1913	4.433:492
1914-1915	6.285:000 (calc.)

Para justificar esta contribuição é preciso distinguir a contribuição por títulos gratuito e oneroso.

A primeira justifica-se facilmente. Da se uma aquisição que aumenta a capacidade contributiva do individuo e em harmonia com a teoria das faculdades, que defendemos, deve ser sujeita a uma nova contribuição. Por outro lado as riquêsas não são devidas apenas aos esforços do seu possuidor; a sociedade contribuiu em parte para elas. E, sendo assim justo é que a sociedade auíra delas algum beneficio. Daí uma nova contribuição sobre essas riquêsas. Além disso ha bens que se furtam ás outras contribuições, devendo ser sujeitas a esta, como meio de eompensação. *

Ha escritores que chegam a defender que esta contribuição deve ser um meio de corrigir as desigualdades desta organização. E entusiasmados chegam a querer que a contribuição de registo seja tão elevada que rialise os programas socialistas, por exemplo, na parte em que estes defendem a nacionalisação do solo.

Quanto aos critérios por que se deve orientar esta contribuição, concordamos com aquêles que se acham estabelecidos no decr. de 4 de maio de 1911.

Assim a progressividade do imposto segundo o grau de parentesco é justificavel, por quanto da transmissão por título gratuito resulta sempre um aumento no património do transmissonário, tanto mais apreciavel, quanto mais afastado é o grau de parentesco que o liga ao transmitente.

A progressividade segundo o montante da transmissão é uma innovação introduzida pelo decr. no nosso direito fiscal e tambem se justifica, por quanto diz-se no relatório do decr., é um meio de contrabalançar as desigualdades a que dão logar outros impostos.

E isto por que o pequeno artista, o pequeno industrial, o pequeno proprietario e o pequeno comerciante são mais agravados pelo imposto que os artistas afamados, os grandes industriais, os grandes proprietários e os grandes comerciantes, pois a sua fortuna, sendo pequena, é mais rigorosamente determinada. E por isso nenhuma parcela dessa fortuna escapará á tributação, ao passo que a dos grandes industriais, proprietários e comerciantes, sendo maior, ha de escapar mais á fiscalisação dos funcionários respectivos.

Parece nos porém que não é esta a verdadeira justificação da progressividade do imposto. A nosso ver ella existe no facto de os pequenos industriais, proprie-

tários e comerciantes, terem uma capacidade contributiva muito menor que os grandes industriais, os grandes proprietários e os grandes comerciantes.

Ha ainda uma reforma que de ha muito se encontra sancionada na legislação inglesa e que a nosso ver devia ser introduzida no nosso decr. de 24 de Maio de 1911. A contribuição de registo devia ser também progressiva em harmonia com a idade do transmissionário, diminuindo ou aumentando a taxa, conforme este fosse mais velho ou mais novo.

E isto porque sendo o transmissionário velho, dentro em pouco os bens que para elle se transmitem, hão de transmitir-se de novo, pagando então uma nova taxa; sendo jovem, ha probabilidades de só muito mais tarde a herança vir a transmitir se de novo, estando por isso durante um intervalo de tempo grande sem pagar nova contribuição de registo.

Mas se relativamente á contribuição de registo por título gratuito nenhuns reparos temos a fazer, relativamente á contribuição de registo por título oneroso, a questão muda de figura. Na verdade a nossa taxa da contribuição por título gratuito está ainda muito baixa entre nós. Nos países mais aiantados a tendência é para ela ser maior, chegando na França a ser de 39⁰/₀, e na conservadora Inglaterra é também mais elevada que a nossa que tem por limite superior 17,75⁰/₀.

Relativamente á taxa da contribuição por título oneroso apesar de ter baixado de 10 para 8⁰/₀ ainda nos parece elevada, devendo descer ao ponto a que a trouxera o notavel estadista Mousinho da Silveira (5⁰/₀).

O próprio autor do decr. reconhece isto mesmo, mas dadas as circunstâncias actuais do tesouro não poudé baixar mais a taxa.

PARTE IV

Orçamento

CAPÍTULO I

Estrutura do orçamento

159. Caracteres do orçamento geral do Estado (1). — Não basta cobrar as receitas. E' preciso applicá-las ás despêsas, de modo que não haja desequilibrio entre as receitas cobradas e as despêsas a effectuar. E' pois necessário avaliar antecipadamente as receitas e as despêsas, coordenando umas com as outras.

E' a *lei da previsão* que se manifesta atravez de toda a vida económica. Um indivíduo ou uma empresa que se propõem explorar uma indústria, procuram logo saber o custo de produção dos géneros que virão a confeccionar e os lucros que terão probabilidades de realisar.

A' lei da previsão, corresponde na administração

(1) Haveria ainda outras contribuições a tratar sendo uma das mais importantes a do selo. Mas esta aprende-se facilmente, lendo as disposições do respectivo regulamento que é de 24 de Maio de 1901. E como o ano vai adiantado, passaremos ainda por cima do domínio fiscal para nos referirmos ao orçamento e contabilidade.

financeira do Estado o orçamento que definiremos como sendo *um mapa em que são previstas, enumeradas, avaliadas e comparadas, as receitas e as despêses públicas, para um certo período financeiro.*

Nem todos os escritores, porém, consideram desta forma, o orçamento. Assim alguns dizem que êle pode muito bem existir sem haver um mapa com a descrição especialisada das receitas e despêses. Basta que as receitas e as despêses apareçam no orçamento em globo. Esta idéa provém do facto de em França no período do directório e do consulado, existir apenas no orçamento a totalidade das receitas ao lado da totalidade das despêses.

Dominado por esta doutrina Stourm na sua obra — *Le Budget* — define o orçamento, como sendo *um ato contendo a autorisação e previsão das despêses e das receitas.* Porém os orçamentos nestas condições apenas nos aparecem através da história. Os adotados nos Estados modernos, são mapas onde se encontram especialisadas as receitas e as despêses.

Mas não basta prever as receitas e as despêses. é preciso proceder á enumeração e comparação de umas com as outras. Só assim ficará garantida a realisação dos serviços públicos e o poder executivo não terá margem para poder proceder independentemente da fiscalisação parlamentar.

Os escritores alemães, com Laband á frente, consideram o orçamento *uma conta em que se procura determinar a situação económica dum país e justificar juridicamente a applicação dada ás contribuições pagas pelos cidadãos.*

Este conceito está em desarmonia com a própria natureza do orçamento. A conta é um estado de ria-

lisação; o orçamento é um estado de previsão. A conta fecha-se com um saldo *real* positivo ou negativo; o orçamento fecha com um saldo *provavel.*

Também não se pode confundir com o balanço que é *um mapa contendo o activo e o passivo duma certa administração.* Por conseguinte, se o orçamento fosse um balanço, conteria todo o activo e o passivo do Estado. Seria um inventário dos bens do Estado.

Ora no orçamento não se contém o activo, não se contem os bens mas simplesmente os seus rendimentos. E no balanço entram até bens que não dão rendimentos, como succede com as collecções artisticas. Portanto o orçamento tem de ser considerado como nós o definimos.

O nosso regulamento de contabilidade de 31 de Agosto de 1881, define no art. 19.º o orçamento, considerando-o *um documento em que são previstas e computadas as receitas e despêses anuais, competentemente autorisadas.* Esta noção tem o inconveniente de nos fazer ver que as receitas e despêses não são no orçamento descritas especificadamente, antes nos faz crer que elas aparecem lá em globo. Para evitar esta confusão nós em vés de empregar a expressão «documento» deveremos empregar esta outra «mapa».

Além disso esta noção não se pode aplicar aquêles países em que o período financeiro é de mais de um ano (1) Para evitar este inconveniente referimos nós

(1) Deste defeito podemos nós absolver o autor do nosso reg. de contabilidade, por quanto legislando para o nosso país, e sendo entre nós, o período financeiro de um ano apenas, era natural que tivesse dito «*receitas e despêses anuais*».

as receitas e despêsas a um período financeiro e não a um ano.

160. Origem histórica de orçamento. —

Relativamente á origem histórica do orçamento, ha as maiores divergências entre os escritores.

Uns filiam-no na obrigação que teem os membros de um Estado de pagar contribuições. Estes escritores estão convencidos de que o orçamento aparece como uma consequência do direito que teem os cidadãos, por intermédio dos seus representantes de votar as receitas e fixar as despêsas.

Esta filiação do orçamento, porém, não resiste á mais leve das críticas. Na verdade ha num país muitos individuos que são obrigados ao pagamento das contribuições e nem por isso teem direito de votar os impostos e fixar as despêsas. E' o que succede com um país conquistado. E' obrigado ao pagamento de um imposto pelo Estado conquistador, mas não concorre para a sua votação.

E actualmente em que ha tendência para o sufrágio universal, ha muitos cidadãos que não pagam contribuições e todavia concorrem para a eleição da representação nacional que ha de votar os impostos e fixar as despêsas

Leroy-Beaulieu vai filiar o orçamento no direito que tem a representação nacional de votar os impostos.

O direito de votação envolve o direito de conhecer a applicação das receitas e daí a fixação das despêsas pela representação nacional.

Mas nós encontramos o direito de votar os impostos na representação nacional sem que correlativamente

ela tenha o direito de fixar as despêsas; succede isto durante a Idede Média.

Réné Stourm vai filiar o orçamento na soberania. Esta explicação é muito vaga, por quanto ela se applica a todos os atos do governo representativo.

Pondo de parte todas estas teorias, parece-nos que é na Inglaterra que devemos surpreender a origem histórica do orçamento. Foi lá que appareceu o direito de a representação nacional votar os impostos e fixar as despêsas. Esta prática foi depois importada para o continente europeu.

O orçamento appareceu neste país como consequência de três direitos: 1.º votar os impostos; 2.º fixar as despêsas; 3.º autorisar as receitas e as despêsas annualmente.

E tudo proveiu de uma longa evolução. Primeiro os soberanos tinham de provêr ás despêsas com os rendimentos do seu património. Depois, aumentando muito as despêsas e diminuindo o seu património, tiveram de recorrer a subsídios que eram votados em globo pela representação nacional. Mas nada importava á representação nacional o destino destes subsídios, pois isso era uma questão meramente administrativa. Foi com estes subsídios que adveiu á representação nacional o direito de votar os impostos.

Mais tarde o soberano para facilitar a votação dos subsídios que pedia, começou a justificá-los perante o parlamento, indicando os fins a que os destinava. Isto foi interpretado pelo parlamento no sentido de se arrogar o direito de fixar as despêsas. E era justo que assim fosse, por quanto desde que éle votava os impostos, devia conhecer se eram ou não necessários, se era ou não urgente que se realisassem as despesas a que esses impostos se destinavam.

Mas o parlamento ainda então não se reunia periodicamente. Era convocado pelo soberano, unicamente quando este entendia ou precisava de o fazer. Depois da revolução de 1688 assentou-se que o parlamento deveria reunir-se anualmente. E daí derivou para o parlamento inglês, o direito de autorisar anualmente as receitas e as despêsas. Este costume foi depois immortado pelo continente europeu, que tendo a princípio seguido a mesma linha evolutiva que a Inglaterra, viu-a depois cortada pelo estabelecimento do absolutismo apóz a Idade Média.

161. Organização dos nossos orçamentos. Divisões e sub-divisões orçamentais.

— Para conhecer a estrutura do orçamento é preciso conhecer as suas *divisões* e *sub-divisões*.

As partes principais dum orçamento são: a) *o orçamento propriamente dito*; b) *os desenvolvimentos*; c) *os anexos*.

a) O orçamento propriamente dito é um folheto onde aparece em primeiro logar *o relatório do ministro das Finanças*. Neste relatório fazem-se considerações diversas; comparam-se as receitas com as despêsas, para ver se ha saldo ou *deficit*; comparam-se as receitas e as despêsas com as do ano anterior; fazem se considerações sobre certas despêsas e receitas.

Aparece em seguida no orçamento propriamente dito *um mapa* muito resumido, em que se comparam as receitas e as despêsas do orçamento em vigor com as receitas e as despêsas daquêle que se encontra em proposta.

Vem em seguida *a proposta de lei* autorizando as receitas e fixando as despêsas.

Encontram-se depois dois mapas muito sintético: um para as receitas e outro para as despêsas.

Em seguida encontra-se o orçamento das receitas englobadas por artigos.

Vem depois o orçamento das despêsas por ministérios capitulos e artigos.

Na monarquia havia ainda as divisões por secção. Hoje está posta de parte.

Aparece nos em primeiro logar o Ministério das Finanças e depois os outros pela ordem da sua criação — Interior, Justiça, Guerra, Marinha, Negócios Estrangeiros, Fomento, Colónias e Instrução.

E assim termina o orçamento propriamente dito.

b) Aparecem depois *os desenvolvimentos* que contem a permenorisação das receitas e despêsas. Ha um folheto para o desenvolvimento das receitas e outro para cada ministério contendo o desenvolvimento das despêsas.

No primeiro orçamento republicano os desenvolvimentos não vinham separados do orçamento propriamente dito. Haveria para êles um anexo que não chegou a publicar-se.

c) Ha finalmente *os anexos* contendo as receitas e as despêsas de instituições que se encontram sob uma administração especial, como a Junta de Crédito Público, os hospitais as Universidades, Monte Pio Oficial, Imprensa Nacional, Imprensa da Universidade, hospitais civis, Congresso Nacional, Caixa Geral dos Depósitos.

Os anexos divergem dos desenvolvimentos, em não conterem a permenorisação das receitas e despêsas que veem no orçamento do Estado. Eles unicamente servem para facilitar a descrição das receitas e despêsas.

Ha todavia um anexo que é muito importante. E'

o que se refere ás receitas e despêsas das diversas câmaras municipais. A sua importância deriva de ser necessário conhecer os adicionais que os cidadãos pagam ás respectivas câmaras e juntá-los aos impostos de caracter geral para se conhecer bem a pressão tributária que suporta o país. E' até por isso que na França os adicionais pagos para as autarquias locais entram no orçamento geral do Estado.

A organização do orçamento republicano diverge um pouco daquilo que êle era na monarchia.

O orçamento entre nós até ao de 1904-1905 teve só um volume e passou a ser em dois neste ano : o I para a descrição das receitas e despêsas e o II para os desenvolvimentos.

O orçamento de 1906-1907 tinha mais um III vol. para os documentos que tinham por objeto receitas e despêsas para as instituições que tivessem uma administração especial.

Na última proposta orçamental monarchica em 1910 o orçamento aparecia em 4 vol : o I era para a proposta e orçamento ; o II destinava-se a observações sobre receitas ; o III referia-se ao pessoal dos quadros ; e a IV continha notas.

Hoje ha um vol. para o *orçamento propriamente dito*, outro para os *desenvolvimentos* e outro para *anexos*.

162. Naturêsa jurídica do orçamento.

-- Discute-se muito a naturêsa jurídica do orçamento.

Dizem os escritores alemães que o orçamento é uma verdadeira lei.

Assim -- diz Hänel -- leis são todas as providências emanadas do poder legislativo, não podendo o orçamento deixar de ser considerado como uma lei.

Esta orientação provém do facto de Hänel admitir a divisão formal dos poderes e não a material, vindo a a caracterisar as leis, não pelo seu conteúdo, mas pelo órgão donde as providências emanaram. Ora nós já vimos a propósito do direito politico que o que caracteriza a lei é a existência de uma norma jurídica e não é pelo facto de uma providência qualquer emanar de um certo e determinado órgão que será ou não será lei.

Se nós admittissemos a doutrina de Hänel teriamos de convir que no regimen absoluto em que todas as funções eram desempenhadas pelo mesmo órgão, todas elas tinham a mesma naturêsa.

Portanto a doutrina de Hänel não satisfaz.

Duguit procurando determinar a naturêsa jurídica do orçamento, começa por distinguir as receitas das despêsas. E diz que relativamente ás despêsas o orçamento é simplesmente um ato de previsão. Não é uma lei. Tem unicamente nesta parte um significado financeiro.

No que respeita ás receitas distingue Duguit as de economia privada, das de economia pública. Na parte das receitas de economia privada, o orçamento não é uma lei, mas sim uma avaliação, uma previsão.

Nas receitas de economia pública considera Duguit dois casos -- *ou os impostos são votados annualmente ou não*.

No primeiro caso ha simplesmente um processo de avaliação e previsão e nesta parte o orçamento tem apenas significado financeiro. Se não são votados annualmente então o orçamento nessa parte, não se distingue da lei que aprovou tais impostos, tem a mesma naturêsa que essa lei.

A doutrina que nos parece verdadeira é aquela que não dá ao orçamento character jurídico.

Assim relativamente ás despêsas se são de créditos já feitos, como succede com os encargos da dívida pública, o orçamento é apenas uma autorização para realisar esse pagamento. Se são despêsas representativas de créditos a criar pelos agentes do poder executivo por fôrma a obter a realisação de certos serviços públicos, então o orçamento é apenas uma autorização dada ao poder executivo para poder praticar atos jurídicos a fim de se constituirem certos créditos até ao limite estabelecido para essas despêsas. De modo que relativamente ás despêsas o orçamento tem character financeiro.

Quanto ás receitas de economia privada, os seus titulos jurídicos são independentes do orçamento. Na verdade elas dependem das sucessões em favor do Estado, das vendas, dos rendimentos que lhe pagam etc.

As receitas de economia pública tem o seu fundamento nos atos de liquidação e distribuição praticados pelos funcionários fiscaes e em harmonia com as leis que regulam os diferentes impostos. O orçamento é neste caso um ato de condição para que os funcionários fiscaes exerçam as suas funções. Tem pois significado financeiro.

É esta a doutrina defendida por Jêze — Le Budget.

163. Valor político do orçamento. — O valor político do orçamento manifesta-se sob três pontos de vista.

Em primeiro logar o orçamento é um meio de fazer a crítica da administração do Estado.

Todos os serviços públicos e traduzem por uma

despêsa e exigem uma receita para ocorrer a essa despêsa. E por isso o poder que aprecia as despêsas e as receitas tem também de julgar se os fins a que estas se destinam são ou não proficuos. E assim a propósito da discussão do orçamento, faz-se a crítica da administração do país. O parlamento pode mesmo rejeitar o orçamento, discordando assim do modo como é feita a administração dos serviços públicos.

E frequente os parlamentos abusarem deste direito fazendo abstrucionismo.

O único meio de evitar esses abusos está em fazer restricções a este direito do parlamento. E essas restricções podem inserir-se nos regimentos das câmaras.

Por vêses até, adota se o sistema de considerar em vigor a proposta orçamental, desde que ela não esteja votada até certa altura.

Em segundo logar, o orçamento é um meio de exercer pressão sobre o govêrno, obrigando-o a seguir a orientação da maioria parlamentar. E compreende-se o modo como o parlamento pode exercer essa pressão. O govêrno precisa duns certos créditos para realisar certos serviços; e o parlamento não vota esses créditos como o govêrno os apresenta, vendo-se este obrigado a modificar esses serviços.

Tem-se discutido muito se o parlamento pode recusar o orçamento. E diz-se que existindo esse direito para o parlamento e praticando este tal direito, vem a comprometter a vida administrativa do Estado.

Não nos parece que assim seja. Se o parlamento recusa o orçamento é porque o gabinete que o apresenta não é da sua confiança.

E essa recusa é apenas uma indicação de que o ministério deve demittir-se. Logo que outro ministério se

constitua e mereça a confiança da maioria parlamentar, o parlamento não se recusará a aprovar o orçamento.

Em terceiro lugar *o orçamento é um meio que permite discutir e aprovar providências de caracter legislativo sem a complicação e delongas do processo legislativo ordinário.* O orçamento tem de ser votado numa época muito curta e para garantir a aprovação rápida de certas providências o govêrno fá-las entrar no orçamento. São as chamadas « *disposições parasitárias* » por entrarem no orçamento, sendo contudo extranhas ao seu conteúdo próprio. Estas disposições não deviam ser inseridas no orçamento, tanto mais que elas tornam a nossa legislação caótica e confusa.

Assim é frequente aparecerem entre as disposições parasitárias, algumas que são referentes á contribuição de registro. Ora se essas disposições apenas vigoram um ano, quem as ha de conhecer todas? E ás vêses ha até disposições dessas relativamente ás quais se diz que serão de execução permanente.

Além disso estas disposições parasitárias embarçam a votação do orçamento, pois o parlamento tem de desviar as atenções das receitas e despêsas, para discutir as disposições parasitárias. E finalmente são votadas atribiliariamente, sem a ponderação do processo legislativo ordinário.

164. Conteúdo do orçamento. Emenda Berthelot. — O conteúdo próprio do orçamento é a autorisação das receitas e a fixação das despêsas em harmonia com as leis preexistentes. De modo que o orçamento não deve ter em vista reorganisar os serviços públicos ou alterar os vencimentos dos funcionários.

Os orçamentos dos diversos ministérios teem por fim pôr á disposição dos ministros, os meios necessários para o bom funcionamento dos serviços que lhe são próprios.

Mas nem sempre assim tem sido, por quanto no orçamento aparecem frequentemente as *disposições parasitárias*.

O país onde menos se tem abusado dessas disposições, é a Bélgica. Este país só admite no seu orçamento providências accessórias e secundárias para que não se embarace muito a votação do orçamento.

A França tem usado e abusado das providências parasitárias. Por meio delas tem reformado as successões, as sociedades anónimas, a defêsa nacional, etc.

Na Inglaterra foram estas providências introduzidas no orçamento, que determinaram a luta entre a câmara dos comuns e a dos lords. Como ato final desta luta appareceu o *Parliament bill* que deixou ferida no coração a câmara dos lords, quanto ás suas attribuições relativas ao orçamento. (Vid. atraz pag. 65 e 66).

Para evitar este estado de coisas que era prejudicial debaixo de todos os pontos de vista, Berthelot apresentou em 1900 uma emenda que ficou conhecida pela seu nome.

Segundo a *emenda Berthelot*, o orçamento, na lei da receita e despêsa não se podia aumentar os vencimentos dos funcionários; não se podiam reorganisar os serviços públicos; e tinha de se proceder em harmonia com as leis preexistentes.

Entre nós também se tem usado das disposições parasitárias. Não as houve até 1882; desde este ano até 1885 fizeram entre nós a sua estreia; de 1886 a 1888 aumentaram dum modo prodigioso; em 1901 refor-

mou se, por meio delas, a instrução pública, o ministério dos Estrangeiros, etc.

Para evitar este inconveniente recorreu o nosso país a *emenda Berthelot* em 1908. E assim é que a lei de 9 de Setembro de 1908 estabeleceu no art. 11.º que « a lei de receita e despesa que aprova o Orçamento Geral do Estado, autorisa a arrecadação das receitas e descreve as despesas do Estado, constantes das leis preexistentes »; e no §. único esclarece que « a lei de receita e despesa apenas pode abranger providências de natureza secundária, que não tenham character permanente e sejam absolutamente necessárias para a gestão financeira do ano e execução do orçamento. Essas providências, que devem constituir objeto de propostas especiais, precedidas de relatório, com parecer das comissões respectivas, são discutidas com o orçamento, e, depois de aprovadas inseridas na lei de receita e despesa » (*este artigo e § único serão inseridos no regimento da Câmara dos Senhores Deputados*).

A *emenda Berthelot* visa reduzir o orçamento ao seu conteúdo próprio que, como dissemos, consiste na autorisação das receitas e na fixação das despesas em harmonia com as leis preexistentes.

Na República vem a lei da receita e despesa, mantendo-se fiel á *emenda Berthelot*, e no orçamento de 1913-1914 ha alguns ministérios, como o das Finanças, Interior, Fomento e das Colónias que se fazem acompanhar de leis orçamentais, contendo as providências mais diversas.

CAPÍTULO II

Preparação do orçamento

165. Poder encarregado de preparar o orçamento. Funções dos ministros. — Qual o poder encarregado de preparar o orçamento?

Deve ser o poder executivo por várias razões.

Em primeiro lugar porque o orçamento é um programma de administração e por isso o poder executivo que está directamente encarregado dela é quem deve elaborar esse programma.

Por outro lado é o govêrno que, estando relacionado com os serviços públicos, por meio dos seus agentes, conhece as suas exigências, as somas que são precisas para os dotar convenientemente. E deste modo é o poder executivo o mais habilitado a preparar o orçamento.

Finalmente não convém que seja o poder legislativo quem o prepare, pois os parlamentos são geralmente dissipadores, por não terem acima de si um poder que lhes tome responsabilidades pela sua dissipação. Pelo contrário o govêrno terá de ser mais comedido, porque acima dêle está o parlamento que ha de pedir-lhe responsabilidades.

Tal a doutrina que nos parece mais defensável e que é também aquela que é hoje praticada em quase todos os países de governo representativo.

Apenas se afastam dela os Estados-Unidos da América do Norte que consideram o orçamento uma verdadeira lei. E como só ao poder legislativo cabe fazer leis, é a este que compete a preparação do orçamento.

E de resto neste país os inconvenientes que resultam do facto de se entregar a preparação do orçamento ao poder legislativo, não chegam a manifestar-se, por quanto lá, as receitas são de tal modo avultadas, que frequentemente, o parlamento vê-se enbarçado em empregá-las.

A revolução franceza também entendeu que a preparação do orçamento devia ser um attributo do poder legislativo. E isto por duas razões: 1.º entregar ao governo a preparação do orçamento, seria revestir de attribuições muito amplas o poder executivo e cercar as do legislativo; 2.º como é próprio dos governos representativos o direito de votar os impostos, daí deduziam as constituições revolucionárias que qualquer questão relativa a impostos e principalmente o ato de propôr as receitas fiscaes deve ser attributo exclusivo do poder legislativo.

Estas razões não são procedentes. Em primeiro lugar o poder legislativo não fica privado dos seus direitos sobre o orçamento por quanto o pode emendar, acrescentá-lo e até regeitá-lo. Esta attribuição do poder executivo não afeta a independência dos poderes.

Quanto ao segundo argumento o direito de votar os impostos não implica necessariamente o direito de o propor.

Entre nós segue-se o sistema geral de o orçamento

ser preparado pelo poder executivo. Assim a nossa Constituição actual diz no art. 54.º que « nos primeiros 15 dias de Janeiro, o Ministro das Finanças apresentará á Câmara dos Deputados o Orçamento geral do Estado ».

Com esta disposição coordena-se o art. 10.º da lei da contabilidade de 20 de março de 1907, dispondo que cada Ministro deve enviar até 15 de Setembro de cada ano, o orçamento do seu ministério. Esta disposição parece que ainda vigora (1).

O ministro das Finanças, uma vez recebido o orçamento de cada ministério junta-lhe o relatório os mapas, a proposta de lei etc.

E como todos os ministérios teem despêsas, mas nem sempre teem receitas, é preciso que o ministério das Finanças centralise todos os documentos relativos ao orçamento para poder realizar o equilibrio orçamental e coordenar as receitas com as despêsas.

Daí deriva que sob o ponto de vista do orçamento, o ministro das Finanças devia ter uma certa superioridade sobre os outros ministros.

Mas isso, dada a moderna organização do gabinete, torna-se impossível. E os ministros entendem-se amigavelmente para a confecção do orçamento. Até mesmo naquêles países em que o ministro tem essa superioridade, elles não usam dessa prerogativa. Assim o chanceler do erário na Inglaterra que tem attribuições para fazer modificações, eliminar despêsas do orça-

(1) Pela Carta Constitucional, o orçamento devia ser apresentado 15 dias depois de constituida a Câmara dos deputados, que tinha a sua primeira sessão em 2 de Janeiro.

mento etc., para conseguir o equilíbrio orçamental; prefere, para este fim chegar a acôrdo com os outros membros do gabinête.

168. Teoria da especialização orçamental. Orçamento ordinário e extraordinário. Orçamento preventivo e rectificado. — Na

preparação do orçamento podem seguir-se dois sistemas: ou agruparem-se as despêsas e as receitas num só documento, ou distribuirem-se por vários. No primeiro caso temos a *unidade orçamental*, no segundo temos a *especialização orçamental*. Neste último caso o critério que preside á especialização das receitas e despêsas é a afinidade que existe entre certas despêsas e certas receitas, a origem, etc. Essas receitas e essas despêsas ficam então fazendo parte de orçamentos especiais.

O que caracteriza fundamentalmente a especialização orçamental é a *atribuição de umas certas receitas á satisfação de umas certas despêsas*.

Pode haver vários documentos, mas não haverá um orçamento especializado, se não se destinarem umas certas receitas á satisfação de umas certas despêsas.

Assim na Bélgica ha o orçamento das receitas, um outro documento para a dívida pública, ha depois um documento para a despêsa de cada ministério; enfim, são ao todo 12 documentos. Pois apesar disso ha na Bélgica o sistema da unidade orçamental e não a especialização orçamental, por quanto o orçamento das receitas é só um. Falta-lhe pois o elemento essencial para haver um orçamento especializado — é a atribuição de umas certas receitas á satisfação de certas despêsas.

O sistema da especialização orçamental está hoje abandonado, por quanto elle dificultava imenso a deter-

minação do estado financeiro de um país; era preciso recorrer a uma infinidade de documentos, compará los e fazer inúmeras operações para se obterem alguns resultados. A dificuldade aumentava ainda, no caso de se passarem receitas de um orçamento para outro. Então tornar-se-ia verdadeiramente impossivel a comparação entre as receitas e as despêsas.

Entre nós houve distincção entre o *orçamento ordinário* e o *extraordinário*. Entendia-se esta divisão do orçamento no sentido da especialização orçamental. Consideravam-se como existindo dois orçamentos: um para as receitas e despêsas ordinárias e outro para as extraordinárias.

Veiu a lei de 25 de Junho de 1881 e parecia dar a entender que existiam dois regulamentos. Esta lei foi regulamentada pelo reg. de 31 de Agosto de 1881 e este falando em despêsas e receitas ordinárias e extraordinárias, dava a entender que isso era apenas uma classificação das despêsas e das receitas.

Porém na prática até 1893 continuaram a admitir-se dois orçamentos, um para as receitas e despêsas ordinárias e outro para as receitas e despêsas extraordinárias.

A partir de 1893 começou a admitir se, como existindo entre nós, a *unidade orçamental*. Havia ainda a distincção entre as receitas e despêsas ordinárias e as receitas e despêsas extraordinárias, mas isso era para se poder fazer uma idéa mais exata do orçamento.

Uma outra distincção houve no nosso país — *orçamento preventivo* e *orçamento rectificado*. O primeiro autorisava as receitas e fixava as despêsas para todo o anno financeiro; o segundo corrigia as previsões do orçamento preventivo para o espaço que ia de 15 de Fe-

vereiro até 30 de Junho de cada ano. O orçamento rectificativo era apresentado nos primeiros 15 dias de Fevereiro. Vinha rectificar o orçamento preventivo que entrava em vigor no dia 1 de Julho de cada ano. Considerava-se o orçamento rectificativo mais em harmonia com a realidade, pois se fazia uma previsão para um período mais curto (15 de Fevereiro a 30 de Junho), havendo mais probabilidades de acertar.

O orçamento preventivo era para o ano económico futuro; o rectificativo era para o ano económico que estava correndo.

Nesta distinção entre orçamento preventivo e orçamento rectificativo não havia especialização orçamental, por quanto as receitas e despesas que entravam num, eram também as do outro. A única diferença é que num caso eram previstas mais antecipadamente que noutro.

Depois é próprio da especialização orçamental haver em vigor vários orçamentos. Era o que sucedia entre nós até 1893. Ora com o orçamento preventivo e rectificativo não se dá isso. Apenas entra em vigor o rectificativo desaparece o preventivo.

O orçamento rectificativo desapareceu em 1891. Em lugar de ser um meio de corrigir as receitas e despesas do orçamento preventivo, era apenas um processo de aumentar as despesas. Por isso entre as leis da salvação pública appareceu a de 30 de Junho de 1891 que poz de parte o orçamento rectificativo.

167. Regra da universalidade. Orçamento liquido. Regra da não consignação das despesas públicas. — A primeira regra a que deve sujeitar-se a organização de um orçamento é a

unidade orçamental que expuzemos no número anterior.

A segunda regra é a *universalidade* que consiste em serem descritas no orçamento todas as receitas e todas as despesas.

Facil é de ver como esta regra pode ser frequentemente violada.

Muitas vezes o Estado faz despesas com um certo número de serviços, donde lhe advêm depois uma certa receita. É o que succede entre nós com o Arsenal da Marinha. No nosso orçamento entra uma verba para despesas do Arsenal, mas este vendendo certos productos, realisa receitas.

Por outro lado todas as receitas tem despesas de cobrança. Ha assim certas despesas e certas receitas que se eliminam por compensação. Veem-se a deduzir ás despesas as receitas que elas produzem e ás receitas, as despesas com a sua cobrança. Obtém-se deste modo, o *orçamento liquido*.

Ora não é isto que deve fazer-se em obediência á regra da universalidade. Deve adotar-se o *orçamento bruto*. E para isso verifica se quais as despesas que se fazem com a cobrança das receitas e passam-se para o orçamento das despesas; determinam-se as receitas que derivam de certos serviços, como consequências de despesas que com ellas se fizeram e passam-se para o orçamento das receitas.

O sistema do orçamento liquido tem um inconveniente constitucional que é o de não poderem ser votadas, pelo parlamento as despesas e receitas que se eliminam por compensação. E se uma despesa produzisse uma receita igual nem uma nem outra apparecia no orçamento. Tem ainda um inconveniente administrativo

que consiste no aumento da prodigalidade do poder executivo. Na verdade as despesas de cobrança não são conhecidas e ainda que o fossem, como as receitas crescem continuamente e as despesas não crescem proporcionalmente, o poder executivo fica com uma larga margem para a prodigalidade.

Por isso se tem posto de parte, por completo, o orçamento líquido.

Entre nós vigora a regra da universalidade. O art. 9.º da lei de 20 de março de 1907 determina que sejam descritas no orçamento todas as receitas e despesas, mesmo as de qualquer instituição com uma administração especial. Não ha pois eliminações por compensação entre receitas e despesas.

Outra regra que deve presidir á organização do orçamento é a *da não consignação das receitas publicas a certas despesas*.

Para a satisfação das despesas podem adotar-se dois sistemas: Ou constituindo um fundo comum donde saiam os créditos para todas as despesas; ou desdobrar esses fundos em diferentes verbas e destinar cada uma delas á satisfação duma determinada despesa. Este sistema não é o mesmo que a especialização orçamental, por quanto esta supõe vários documentos e na consignação ha apenas um.

Assim entre nós os encargos da dívida externa tem consignados os rendimentos alfandegários. Aqui destinam-se umas certas receitas á satisfação de umas certas despesas, mas o orçamento em que essas despesas e essas receitas entram não é diferente daquêlle em que se descrevem as outras receitas e as outras despesas.

O sistema que deve ser preferido é o primeiro. O da consignação é muito seguido, principalmente pelo

que diz respeito aos encargos da dívida pública. Não é porém dos mais racionais.

E isto porque desde que haja a consignação de certas receitas ao pagamento de certas despesas, o parlamento contentar-se-á como verificar se as receitas são suficientes ou não para ocorrer á despesa de que se trata.

Por outro lado o facto de o Estado dar consignação de rendimentos aos encargos dumas certas dívidas, dá a entender que ele considera umas dívidas mais sagradas do que outras.

Alem disso, como as vantagens da consignação não se fariam sentir para o credor, se elle não tivesse alguma interferência na administração dos bens consignados, daí resulta que a soberania do Estado devedor ha de ficar lesada. E depois o Estado devedor fica impossibilitado de fazer reformas nos serviços cujos rendimentos ficam em consignação para os encargos das dívidas. Assim nós não poderemos passar facilmente do proteccionismo das pautas de 92 para o livre-câmbio, embora a letra do convénio de 1902 não nos iniba de o fazer. Os credores interpretariam essa reforma, como tendo por fim lesar os seus direitos e dentro em pouco seria o nosso país assediado como reclamações diplomáticas dos diversos países, em nome dos interesses dos seus nacionais.

Outras vêses também se consignam certos rendimentos a determinados institutos que se personificam. E' o que succede com as universidades que tem hoje receitas próprias constituídas pelo rendimento de umas certas inscrições.

Esta forma de consignação tem vantagens incontestáveis. Na verdade, a administração dessas receitas é

mais proficua desde que seja feita por entidades que mais de perto estão interessadas na prosperidade do instituto de que se tratar.

Tem poré n o inconveniente de se dificultar mais tarde a reorganisação dos serviços em virtude dos encargos que por véses os institutos personificados contraem. E isso em virtude de se dar a esses institutos o direito de contrairem empréstimos.

Ha finalmente uma outra forma de consignação de receitas tendo por fim estabelecer um limite além do qual não poderão elevar-se as despêsas. Só se pode depender até ao montante da receita. E assim se delimita a despêsa.

Podê também ter-se em vista limitar a receita. E' o que succede na França onde as receitas para os corpos administrativos só podem ser cobradas até ao indispensavel.

108. Avaliação das despêsas e receitas. Sistemas seguidos. — As presisões do orçamento deixam de ter valor, uma vés que as receitas e as despêsas não sejam bem avaliadas.

E essa avaliação depende da prespicácia e lealdade de quem a elabora.

As receitas e as despêsas devem ser avaliadas, tendo em vista as receitas e despêsas do ano anterior. E quanto mais próximas forem umas das outras, tanto mais confiança nos deve merecer a avaliação.

Tratando-se de despêsas que não estão sujeitas a variações constantes, nós devemos avaliá-las em harmonia com os dados do ano anterior. Se se tratar de despêsas que apresentem variações ou que tenham sido

alteradas, então o ministro das finanças terá de recorrer aos dados de ocasião.

E uma regra que deve ser sempre observada por um bom ministro é não avaliar as receitas manietado pelo intuito de obter um equilibrio orçamental.

Para a avaliação das despêsas, podem seguir-se dois sistemas: ou dar liberdade a quem elabora o orçamento para fazer a avaliação, como succede na Inglaterra; ou então impor-se ao avaliador que a faça em harmonia com os rendimentos do ano anterior. E' o chamado *sistema da avaliação automática*, seguido na França.

Este último sistema conduziu na França ao seguinte resultado: a riqueza pública ia aumentando progressivamente e por isso os anos financeiros fechavam com um saldo credor. E o parlamento que já contava com esse saldo, ia votando despêsas durante o ano que o absorviam. O resultado é que daí a alguns anos o orçamento começou a fechar com *deficit*.

Leon Say, ministro das finanças em 1882, procurou remediar o mal, adotando outro sistema. As receitas deviam ser avaliadas tomando para base as do ano anterior valorisadas com a média do aumento do rendimento nos cinco anos anteriores.

Todavia este sistema não deu bons resultados, continuando os anos a fechar com *deficit* e a França voltou ao sistema antigo. As receitas são avaliadas em harmonia com o rendimento de ano anterior.

Entre nós o art. 23.º do reg. da contabilidade de 31 de agosto de 1881 diz que a avaliação das receitas ordinárias para o orçamento anual, será feita pela importância da receita efectiva do último ano económico e pelo cálculo do termo médio do produto liquido dos três

anos anteriores, em relação aos rendimentos que por sua natureza muito variáveis, não possam ser computados aproximadamente pela receita efectiva de um ano corrente». E o art. 11.º da lei da contabilidade de 20 de Março de 1907 diz que «não terá applicação o disposto no art. 23.º do reg. de 31 de Agosto de 1881 quando as receitas são fixadas por lei ou contrato, ou quando as alterações legais no regime de qualquer imposto deva produzir differença no resultado da cobrança».

CAPÍTULO III

Votação do orçamento

169. Poderes do congresso. Lei trvão. Direitos das duas câmaras. — A discussão e votação do orçamento tem logar no congresso. Segundo o art. 26.º n.º 3.º da nossa Constituição « compete privativamente ao Congresso da República: 3.º Orçar a receita e fixar a despêsa da República, anualmente, tomar as contas da receita e despêsa de cada exercício financeiro e votar anualmente os impostos ». Desde o momento em que o congresso vota anualmente os impostos tem o direito de verificar a applicação que dêles se faz, fixando as despêsas e votando o orçamento.

Os poderes do parlamento na votação do orçamento divergem nos diversos paizes.

Na Inglaterra os membros do parlamento não podem durante a discussão do orçamento, apresentar qualquer proposta que traga aumento despêsa ou diminuição de receita.

Isto funda-se em que qualquer proposta neste sentido poderia exercer nefasta influencia na vida financeira do Estado. Depois, como os ministros são responsá-

veis pela administração, ir-se-iam responsabilisar também por serviços com que não concordavam, o que é irracional.

Além disso evita se assim a influência nefasta da tendência que apresentam os parlamentos para a prodigalidade.

Por outro lado são os ministros as únicas pessoas habilitadas a conhecer as exigências dos serviços públicos, por quanto estão em relação com elles, por intermédio dos seus representantes. São elles por isso, os únicos habilitados a orçar as despêsas e as receitas.

A nossa constituição não faz restrição nenhuma a direito que o Congresso tem de orçar as receitas e fixar as despêsas.

A lei de 20 Março de 1907 no art. 13.º dispõê que «não podem os membros das duas câmaras na discussão do orçamento, apresentar quaisquer propostas que envolvam aumento de despêsas ou diminuição de receitas. Esta disposição tem de ser completada pelo art. 11.º da lei de 9 de Setembro de 1908 onde se determina o conteúdo do orçamento dizendo se que «a lei da receita e despêsa que aprova o Orçamento geral do Estado, autorisa a arrecadação das receitas e descreve as despêsas do Estado em harmonia com as leis preexistentes». E o § único deste art. estabelece que a lei da receita e despêsa apenas pode abranger providências de natureza secundária que não tenham character permanente e que sejam absolutamente necessárias para a gestão financeira do ano e execução do orçamento.

Daqui conclui-se que o parlamento não podia aumentar as receitas nem diminuir as despesas, uma vês que fosse de encontro ás leis preexistentes.

Porém no art. 8.º da *lei travão* de 15 de março de 1913 estabelece-se que durante a discussão do orçamento, poderão aumentar se as receitas e diminuir-se as despêsas mesmo com a supressão de cargos ou a redução de quaisquer vencimentos, mediante aprovação de simples propostas pelo Congresso, ouvidas as comissões do orçamento e finanças, devendo a respectiva comissão de redacção inserir na lei do Orçamento Geral do Estado as disposições de execução permanente dimanadas dessas resoluções.

De modo que hoje podem aumentar-se as receitas e diminuir-se as despêsas ainda quando contrariando as leis existentes, pois a *lei travão* diz «mediante a aprovação de simples proposta pelo Congresso».

Quanto aos direitos das duas câmaras na discussão e votação do orçamento, três sistemas podem seguir-se, como já vimos (pag. 64 e segg).

O 1.º sistema é o da egualdade de direitos para as duas câmaras, embora pertencendo a prioridade de votação e discussão á câmara dos deputados. E' seguida na Itália, França e Estados Unidos.

O 2.º sistema é seguido na Bélgica, Prússia e Holanda. Consiste em a segunda câmara só poder aprovar ou regeitar o orçamento em globo. Na Bélgica as duas câmaras tem os mesmos direitos, apenas com a restrição de a segunda câmara não poder aumentar as despêsas fixadas pela câmara dos deputados.

O 3.º sistema é seguido na Inglaterra e resulta do *Parliament bill*. A câmara dos lords perdeu o *veto* em matéria financeira. E pela lei de 18 de agosto de 1911, se durante um mês a câmara dos lords não aprovar o orçamento este considera-se aprovado.

Entre nós segue-se o primeiro sistema. As duas câ-

maras tem os mesmo direitos, pertencendo a prioridade de exame e discussão á câmara dos deputados. E' a doutrina a que nos conduzem o n.º 3.º do art. 26.º, o art. 54.º e o art. 23.º da nossa Constituição. O n.º 3.º do art. 26.º fala em Congresso. Ora o Congresso é formado pelas duas câmaras. Tem pois os mesmos direitos. O art. 54.º manda apresentar o Orçamento geral do Estado á câmara dos deputados nos primeiros 15 dias de Janeiro. Portanto é a esta que pertence a iniciativa. Esta afirmação é corroborada pelo art. 23.º que dá á câmara dos deputados a iniciativa sobre impostos, e sobre a discussão das propostas feitas pelo poder executivo. Ora uma das propostas do poder executivo é o orçamento, por força do art. 54.º.

De modo que o senado pode introduzir modificações no orçamento aprovado pela câmara dos deputados. A disposição do n.º 3.º do art. 26.º onde se fala em Congresso, tem por fonte uma disposição semelhante da Constituição brasileira e lá ninguém contesta ao senado o direito de introduzir modificações no orçamento depois de aprovado na câmara dos deputados.

170. Processo de votação do orçamento

— Ha vários processos de votação do orçamento.

Na Inglaterra, a câmara dos deputados constitui-se numa comissão especial (*Committee of the whole House*) funcionando de um modo diferente daquêlê por que funciona nas discussões de outra ordem. Nessa discussão os deputados não estão sujeitos ao regimento podem exprimir-se com toda a liberdade, tomam a palavra muitas vêzes, etc. Designam um presidente especial (*chairman*).

De ordinário a câmara assim constituída divide-se

em duas comissões: comissão das despesas (*Committee of supply*) e comissão das receitas (*Committee of ways and means*).

Cada uma destas comissões organisa o seu relatório que são depois submetidos á câmara dos deputados.

Este sistema tem o inconveniente de a câmara dos deputados apreciar o orçamento sem que uma comissão especial tivesse feito estudos e a elucidasse detalhadamente sobre o orçamento.

Na França ha uma comissão (*commission du budget*) composta de deputados encarregados de estudar o projeto nos seus detalhes, para facilitar a sua discussão geral.

Essa comissão é organisa da de um modo especial. A câmara dos deputados é organisa da em 11 secções, cujos membros são tirados á sorte. De cada secção sai um vogal para cada comissão. Mas para a do orçamento, atenta a sua importância saem três membros. E assim a *comissão do orçamento* que organisa um relatório sobre o conjunto de receitas e despesas é, em França, composta de 33 vogais eleitos pelas secções.

Esta comissão nomêa o seu presidente e o seu relator geral e sub divide-se em varias sub-comissões para mais facilmente poder estudar as diferentes partes do orçamento. Cada uma desta sub-comissões nomêa um relator que organisa um relatório sobre as despesas em cada ministério; todos os relatórios assim organisa dos são submetidos á discussão da camara dos deputados, primeiro na generalidade e depois na especialidade. Só depois se procede á votação.

Entre nós ha também a *comissão do orçamento* que elabora dois pareceres: um para as receitas e outro para as despesas. Estes pareceres são submetidos á

câmara dos deputados com o orçamento. Segue-se depois a discussão. Em seguida procede-se á votação das despesas até aos capítulos e das receitas até aos artigos.

O governo fica com a liberdade de transferir verbas de um artigo para outro do mesmo capítulo conforme o estabelece o § único do art. 20.º da lei da contabilidade de 20 de Março de 1907 que diz «a transferência de verbas de artigo para artigo, dentro do mesmo capítulo, poderá ser feita por decreto fundamentado em conselho de ministros que será logo publicado no *Diário do Governo* e apresentado ás Côrtes (Congresso) conforme se determina no regulamento de contabilidade de 31 de Agosto de 1881». E' a que a votação das despesas vai, como dissemos, só até aos capítulos.

131. Lei da especialidade orçamental. A votação das despesas deverá preceder a das receitas?— O parlamento poderia adotar o sistema de votar a totalidade das receitas e das despesas, deixando ao poder executivo a faculdade de, dentro das quantias fixadas, fazer a distribuição como intendesse.

Este sistema tem porém o defeito de anular a fiscalização do parlamento sobre os atos do poder executivo. E por isso substituiu-se-lhe a *lei da especialização orçamental* que consiste em estabelecer uns certos créditos para a satisfação de um certo número de despesas. O poder executivo não podia dentro de cada grupo exceder os créditos autorizados.

A lei da especialização orçamental não poderá ir muito longe, para não embarçar e paralisar a acção do poder executivo. E isto, porque havendo despesas

defeitas de prever, os creditos autorizados podem bastar, mas também podem ser insufficientes. E' até por isso que entre nós a votação das despesas vai unicamente até aos capítulos, ficando ao governo a faculdade de transferir verbas de um artigo para outro do mesmo capítulo.

E quais deverão ser votados primeiro? As receitas ou as despesas?

Na França votam-se as despesas em primeiro lugar, com o fundamento de que assim o parlamento será comedido, votando as despesas de maneira a não ter depois de impor grandes sacrificios aos contribuintes, onerando-os com as grandes impostos.

Por outro lado, se se votassem primeiro as receitas, o parlamento aumentá-las-ia para depois poder dotar as despesas com grandes quantias.

Entre nós segue-se o sistema de votar primeiro as receitas. E isto com o fundamento de que para obter equilibrio orçamental é preciso regular as despesas pelas receitas, votando-se primeiras estas.

O melhor sistema é o francês. Na verdade é pelas necessidades que virá a ter que o Estado deve orçar as suas receitas. Se o Estado não tivesse despesas, dispensava as receitas, não se explicando sequer que pedisse impostos aos cidadãos, pois lhe exigia um sacrificio bem dispensavel.

132. Anualidade da votação do orçamento. Comêço do ano financeiro.— O orçamento deve ser votado anualmente. Assim vigora um ano que é afinal a unidade de tempo tanto pelo que diz respeito a assuntos de caracter privado, como de caracter público.

Ha quem julgue este prazo pequeno. O orçamento sendo votado por mais anos, embaraça a actividade do poder legislativo. Por outro lado dá origem a revisões constantes nos programas da administração financeira, lançando a na anarquia e incoerência.

Todavia o orçamento deve ser votado anualmente, por quanto desse modo, far-se-a uma previsão mais exacta das receitas e das despesas.

Acresce que nos países em que o parlamento se não reúne por direito próprio, a votação anual do orçamento é um meio de obrigar o governo á sua convocação.

E mesmo naquêles países em que o parlamento se reúne por direito próprio, a votação anual do orçamento faz com que o poder executivo tenha de seguir a orientação política da maioria parlamentar. De contrário esta recusar-lhe á o orçamento.

Tal a doutrina seguida nos países de regimen representativo.

Ha porém países que, como a Inglaterra, não adoptam absolutamente o principio da votação anual do orçamento. Na verdade este país tem o orçamento dividido em duas partes: uma *permanente*, votada de uma vês para sempre, ou para um periodo longo; outra *variavel*, votada anualmente.

Os impostos entram na parte permanente a excepção do *income-tax* e do imposto sobre o chá importado, que entram na parte variavel. As despesas que entram na parte permanente são as que figuram nos mesmos termos em todos os orçamentos. Estão neste caso os encargos da dívida pública, a lista civil dos soberanos, etc.

Hoje a doutrina que considera o orçamento dividido

em duas partes — uma variavel, outra permanente — está sendo abandonada.

Em primeiro lugar, porque não se sabe bem quais as despesas que se devem fazer entrar na parte permanente e quais as que pertencem á parte variavel.

Depois é muito difficil, nos países que adoptam este sistema, tomar a responsabilidade da gestão financeira a um dado gabinete, por quanto êle deslocá-la-ia para um gabinete e para uma câmara anterior que tivesse votado as medidas de que proviesse a responsabilidade.

Além disso o argumento de que não se dividindo o orçamento em duas partes, se torna a sua votação muito morosa, está desmentido nos países do continente europeu, onde as receitas e as despesas são votadas muito rapidamente.

Acresce que sendo uma grande parte das despesas obrigatórias, o parlamento ver-se-fa coagido á votá-las.

Como consequência, desta doutrina appareceu entre nós o art. 12.º da lei de 20 de Março de 1907 que estabelece que «as despesas certas com aumento de vencimentos de pessoal, segundo os quadros de organização dos serviços públicos, quando uma vês hajam sido incluídos no orçamento aprovado, não ficam sujeitas a nossa discussão e votação orçamentais e só podem ser alteradas por lei especial» O § único do art. 8.º da *lei tranção* interpretou este art. 12.º no sentido de se aplicar unicamente ás alterações de que possam resultar aumento de qualquer vencimento, alargamento do quadro ou aumento de despesa.

Mas se o orçamento deve ser votado anualmente, quando deve começar o ano financeiro? Ha países onde o começo do ano financeiro coincide com o co-

mêço do ano civil (como a França e a Suíça); outros em que o comêço do ano financeiro coincide com o do ano económico (como a Itália e Estados Unidos); e outros como a Alemanha e Inglaterra em que o comêço do ano financeiro não coincide nem com o do ano civil, nem com o do ano económico. Nestes dois países começa em 2 de Abril.

A fixação do comêço do ano financeiro depende da época em que se reúnem as câmaras. Assim para aquêles países em que o ano financeiro começa com o ano civil é preciso que o orçamento seja votado antes das férias parlamentares. Ora as previsões das receitas e despêsas são assim muito distanciadas da sua realisação e por isso devem ser pouco exatas.

Podia, é certo, haver uma reunião especial do parlamento para a discussão e votação do orçamento. Mas devido aos nossos hábitos sociais, havendo nas férias as colheitas, etc, essa reunião só poderia realisar-se nos fins de outubro, princípios de novembro e então o intervalo até ao comêço do ano era pequeno, donde resultaria que o orçamento seria votado de afogadilho.

Por isso, o melhor sistema é fazer coincidir o comêço do ano financeiro com o comêço do ano económico.

Entre nós é este o sistema seguido por quanto o art. 3.º do reg. de contabilidade de 31 de Agosto de 1881 diz que «o serviço da contabilidade pública é referido a anos económicos que começam em julho e findam em junho; o art. 1.º da lei de 20 de março de 1907 dispõe que o serviço da contabilidade pública é referido a anos económicos, que começam em 1 de julho e terminam em 30 de junho».

E assim as câmaras que se reúnem no fim do ano

civil tem 6 mêses para discutir o orçamento, fazem previsões mais exatas e como a votação se faz até ao fim do mês de junho poderão rectificar-se os cálculos que tenham sido errados.

O sistema que faz começar o ano financeiro fora do comêço do ano económico e do ano civil, não poderia aplicar-se entre nós por estar fora dos nossos hábitos sociais.

173. Votação do orçamento antes do comêço do período da sua execução. Duodécimos provisórios. — O orçamento deve estar votado antes do comêço do ano financeiro. Isto resulta do princípio constitucional de que as despêsas e as receitas não devem ser efectuadas e cobradas sém autorisação prévia do parlamento.

Se assim não fosse, o parlamento encontrar-se-ia diante de factos e ver-se-ia obrigado a sancionar todas as despêsas efectuadas e todas as receitas cobradas pelo govêrno. Tratando-se de despêsas a pagar o parlamento teria de aprová-las para não abalar o crédito nacional. Se elas já estivessem pagas também não poderia obrigar aquêles que tinham recebido a repor o que lhes fora pago. E nem a responsabilidade ministerial serviria de garantia pois não só os ministros não tem os bens precisos para indenisar o tesouro, como também essa sanção era de tal modo grave que parlamento algum a applicaria.

Por isso o único meio de evitar abusos é adotar a regra da autorisação prévia das despêsas e das receitas públicas.

Mas se o parlamento autorisasse cada receita antes de ella ser cobrada e cada despêsa antes de ser efec-

ctuada, adotar-se-ia ainda a regra da autorização prévia das receitas e despesas públicas.

Desse modo, porém, o parlamento não teria meio de comparar as receitas com as despesas, não teria um critério por onde se orientasse para autorisar as receitas e despesas. Por isso a regra da autorização prévia deve ser completada por esta outra. As receitas e as despesas devem entrar num quadro para que o parlamento possa fazer o estudo comparativo de umas com as outras.

Depois o orçamento é um plano de administração que deve ser conhecido para se saber por onde vão caminhar os negócios do Estado.

Além disso no orçamento restringem-se as despesas com certos serviços, dotam-se outros com maiores quantias, reformam-se outros e para tudo isso ser posto em prática é preciso que o orçamento esteja votado no começo do período financeiro.

Diz-se também que preferível seria que as despesas e receitas fossem sendo autorizadas á medida que se tornasse necessária a sua efectivação e cobrança, por quanto desse modo as previsões seriam mais exatas. Desse modo, porém, não se conhecia a totalidade das receitas e despesas, chegando assim á anarquia financeira.

Frequentemente, apesar da boa vontade das câmaras, o orçamento não está votado antes do começo do período financeiro.

Ora a vida do Estado não pode suspender-se, paralisar-se. Qual o meio de remediar isto? De três sistemas se tem servido os Estados para superar esta dificuldade.

1.º *Prorogar a vigência do orçamento anterior.*

Foi este o processo adotado entre nós pelo Ato Adicional de 3 de Abril de 1895 no art. 7.º.

Este sistema não merece de modo nenhum a nossa aprovação. É isto porque desaparece toda a efficácia do orçamento como um instrumento de pressão que o parlamento pode exercer sobre o govêrno com a sua votação. Que importaria ao govêrno que o parlamento votasse ou não o orçamento, se no caso de recusa êle podia fazer continuar em vigor o orçamento do ano anterior? É por isso que este sistema é justamente considerado um atentado ás regalias do parlamento.

2.º *E' o sistema dos adiantamentos.* Consiste em o parlamento autorisar o govêrno a dispendir até uma certa soma fixada na ocasião.

Tem inconvenientes este sistema. Em primeiro lugar só pode applicar-se ás despesas. E o govêrno ficaria impossibilitado de cobrar as receitas, uma vez que elas fossem superiores ás despesas autorizadas.

Além disto, não é facil ao parlamento determinar a soma até á qual o govêrno poderá dispendir.

3.º *E' o sistema dos duodécimos provisórios* que consiste em o parlamento autorisar o govêrno a cobrar as receitas e efectuar as despesas durante um certo tempo, em harmonia com as leis existentes ou com novas bases fixadas na ocasião. O tempo por que é concedida esta autorização é aquêle que o parlamento julga necessário para ter pronta a votação do orçamento.

Este sistema é o preferível. É isto por que se applica ao mesmo tempo ás receitas e ás despesas. Além disso é mais facil determinar o tempo para votar o orçamento, que as somas necessárias ao govêrno para prover ás despesas durante esse tempo.

Por outro lado, esta designação *duodécimos provi-*

sórios» mostra logo que se trata de um regimen excepcional. E' um compromisso que toma o parlamento de ter votado um orçamento num certo tempo, autorizando as receitas e as despêsas para esse período.

E' este o sistema adotado hoje entre nós, foi seguido em 1906 e a constituinte adotou-o também por não lhe ser possível organizar o orçamento para esse ano. (1)

134. Recusa parlamentar do orçamento. — Esta questão tem sido debatida com critérios jurídicos.

Tem-se dito que o parlamento abusa do seu direito quando recusa o orçamento. E este abuso de direito fica sem sanção.

Ha porém muito abuso do direito que fica sem sanção. Assim o suicídio é um abuso dum direito e ainda ninguém pensou em puni-lo.

Diz-se ainda que o parlamento tem o poder de votar o orçamento para assegurar o bom funcionamento dos serviços públicos e de modo nenhum para o impedir. E por isso o parlamento não tem o direito de recusar a votação do orçamento a um govêrno.

A questão porém não pode encarar-se sob o ponto de vista jurídico, mas sim sob o ponto vista político. Quando um parlamento recusa um orçamento tem com isso em vista apresentar um *ultimatum* ao govêrno que abandone as cadeiras do poder. Logo que suba um govêrno da confiança da maioria parlamentar, o orçamento será votado. De modo que a recusa do orça-

mento não comprometa a vida do Estado, mas sim a do govêrno, o que é diferente.

E' isto até o que se conclui da prática seguida nos países de regimen parlamentar. Quando o parlamento recusa o orçamento, ou o govêrno se demite, ou então o chefe de Estado se intender que é preciso manter o gabinete nas cadeiras do poder, dissolve as câmaras e consulta os colégios eleitorais.

Nos govêrnos não parlamentares onde a responsabilidade do poder pertence ao chefe de Estado, o govêrno não tem de se demitir quando o parlamento recuse o orçamento. De modo que dada essa recusa o problema fica sem solução.

Por isso o sistema da votação anual do orçamento não está em harmonia com a organização política dos países não parlamentares. Com a organização dos países parlamentares sim, pois aí, dada a recusa do orçamento, o problema tem as duas soluções que apontamos.

(1) Sobre este sumário e o anterior pode ver-se este livro pagg. 70 e segg.

PARTE V

Contabilidade pública

CAPÍTULO ÚNICO

Princípios gerais

175. Conceito de contabilidade pública. Diferenças entre contabilidade pública e a dos corpos e corporações administrativas.

— As formas da actividade do Estado tendo por fim a satisfação das necessidades colectivas, mediante os bens materiais, constitui *a actividade financeira do Estado*. Ora o conjunto de operações que o Estado realisa na actividade financeira é que constitui a contabilidade pública. E como essas operações abrangem a arrecadação das receitas e a sua aplicação na realização das despesas, a contabilidade pública apresenta-se como sendo *o conjunto de operações relativas á arrecadação e ao emprégo das receitas públicas*

A contabilidade pública diverge da dos corpos e corporações administrativas. Em primeiro lugar por que na contabilidade pública, o ano financeiro coincide com o ano económico e na dos corpos administrativos coincide com o ano civil. É o que se infere do § 1.º do art. 65.º da lei de 7 de Agosto de 1913 onde se diz que «os orçamentos são ordinários e suplementares»

(65.º) e « os orçamentos ordinários são destinados a autorisar a cobrança e a aplicação, durante um ano civil, de todos os rendimentos distritais » (§ 1.º).

Em segundo lugar na contabilidade dos corpos administrativos ha o *orçamento suplementar* que não se encontra na contabilidade pública. Nesta ha o orçamento ordinário e extraordinário, mas como meio de classificar as despêsas e receitas a fim de poder apreciar-se melhor e mais exactamente o estado financeiro do país.

Na contabilidade dos corpos e corporações administrativas ha, como já vimos, o orçamento ordinário e suplementar. O orçamento ordinário prevê as receitas e as despêsas para o ano civil. Os suplementares são destinados: a criar receita, quando a votada nos orçamentos ordinários for insufficiente para occorrer ás despêsas autorisadas; a acorrer a despêsas urgentes que não tenham sido contempladas nos orçamentos ordinários; a dar applicação aos saldos de contas ou ás receitas excedentes ás calculadas nos orçamentos ordinários; a alterar a applicação das receitas votadas nos orçamentos ordinários (art. 65.º, § 2.º, n.ºs 1.º, 2.º, 3.º e 4.º da lei de 7 de agosto de 1913).

Uma outra differença entre a contabilidade do Estado e dos corpos e corporações administrativas, está em que nestas não é facil admitir o período de exercicio. Unicamente se admite o período de gerência. Porém houve entre nós um código — o de 78 — que admitia um período de exercicio de mais três meses que o período de gerência. Ha pois até março inclusivê.

Estas differenças das contabilidades explicam-se facilmente.

O período financeiro se na contabilidade pública não

pode coincidir com o ano civil. é por nesse caso ser necessario que o parlamento votasse o orçamento antes das férias parlamentares.

E isto é inconveniente, por quanto mediando um grande intervalo entre a execução e a votação do orçamento, as previsões não poderia n ser muito exatas. Ora este inconveniente não existe na contabilidade dos corpos e corporações administrativas que funcionam permanentemente, podendo por conseguinte votar o seu orçamento numa época muito aproximada do momento em que deve entrar em execução.

Quanto á existência do orçamento suplementar, é elle uma consequência de os corpos e corporações administrativas funcionarem permanentemente. E' sempre facil organizar e votar um novo orçamento para acudir á insufficientia de receitas para certas despêsas é á applicação dos saldos que por ventura houver. Havendo insufficientia de receitas recorrem os corpos administrativos aos créditos suplementares e extraordinários.

Finalmente a contabilidade dos corpos e corporações administrativas dispensam bem os períodos de exercicio porque é mais simples, não sendo preciso estabelecer um novo período para se cobrarem todas as receitas e se effectuarem todas as despêsas de um ano. De mais o período de exercicio para os corpos administrativos não daria bons resultados. Por isso só o cod. de 78 o admitiu e ainda assim muito curto.

A contabilidade pública quanto ao sujeito divide se em *legislativa*, *administrativa* e *judiciária* (art. 1.º do reg.). A legislativa abrange a autorisação das receitas e fixação das despêsas e o encerramento definitivo das contas (art. 2.º do reg.). O parlamento

verifica as contas da gerência para vê se o governo se manteve dentro das autorisações parlamentares.

A contabilidade judiciária fixa a responsabilidade dos gerentes dos fundos públicos e dos responsáveis do material, visa as noções do governo e examina as contas antes de apovadas pelo parlamento.

A contabilidade administrativa move-se entre as outras duas e devido á complexidade do seu objeto, não é possível defini-la. Mas de um modo geral poderemos dizer que ella estabelece fixa e regula por meio de escripturações officiaes, a arrecadação e o emprego das receitas públicas.

O órgão da contabilidade legislativa é o parlamento; da judiciária é o Conselho Superior da Administração Financeira do Estado creado por dect. de 11 de Abril de 1911 para substituir o antigo Tribunal de Contas, que era no antigo regimen o órgão da contabilidade judiciária; da administrativa são todos os órgãos do poder executivo.

Quanto ao objeto a contabilidade pública pode ser de *fundos públicos* ou de *material*. A primeira abrange os dinheiros, valores mobiliários e valores de duração permanente. A contabilidade do material abrange o material destinado ao uso, consumo e transformação (1). Porém o regulamento da contabilidade no art. 274.º diz que «a contabilidade do material comprehende:

- 1.º O material susceptivel de consumo e transformação;
- 2.º Os valores mobiliários ou permanentes de qualquer espécie». Mas o dect. de 11 de Abril de 1911

(1) Antigamente a contabilidade quanto ao objeto dividia-se em contabilidade de fundos públicos e dinheiros públicos.

diz que ao Cons. Sup. da Adm. Fin. do Est. compete julgar em primeira instância as contas dos responsáveis pelo material do Estado adquirido para uso, transformação ou consumo. (art. 6.º, n.º 4.º, alinea b). E comprehende-se que na contabilidade do material não entrem os valores mobiliários ou permanentes. E isto porque não é justo que aquêles a quem está confiada a guarda desses bens tenham uma responsabilidade igual á daquêles que guardam bens, que, sendo destinados ao uso, ao consumo e a transformação, se vão reduzindo no seu valor. Por isso os valores mobiliários ou permanentes entram na contabilidade de fundos públicos.

176. Períodos financeiros de gerência e de exercício. — Em contabilidade, as contas podem regular-se de duas formas: ou no fim do ano financeiro as receitas que estiverem por cobrar ou as despêsas que estiverem por efectuar passam para o ano seguinte; ou se admite um novo período além do ano financeiro para completar as operações da contabilidade do ano findo. No primeiro caso temos o *período de gerência*; no segundo temos o *período de exercício*.

Na contabilidade de um Estado pode haver estes dois períodos ou só o de gerência. Neste caso o período de gerência coincide com o período financeiro (entre nós ano económico, na França ano civil, etc.). Quando se admite o período de exercício ha o período de gerência e mais uns meses para se completarem as operações da contabilidade do período financeiro que findou. O art. 6.º do reg. da contabilidade diz que «o exercício é o período em que se completam todas as operações da contabilidade, respectivas a cada um dos anos económicos». Isto parece dar a entender que o exercício é

unicamente o período complementar, quando a verdade é que o período de exercício abrange o período gerência (entre nós, ano económico) e os meses que se julgarem necessários para acabar de cobrar as receitas e efectuar as despesas do ano que findara.

Entre nós existiu o período de exercício que chegou a ser de 30, 24, e pelo regulamento da contabilidade 18 meses. (art. 7.º). Começava o ano financeiro em 1 de Julho e terminava em 31 de Junho. Este era o período de gerência. Havia além deste período, mais 6 meses para se completarem as operações da contabilidade que tinham ficado sem realisação no ano que findara. E assim o período de exercício abrangia 18 meses (de 1 de Julho a 31 de Dezembro do ano seguinte).

A definição de *exercício* dada pelo reg. no art. 6.º não é pois exata.

E' muito debatida a questão se a contabilidade deve organizar-se de harmonia com o período de gerência ou com os dois — de gerência e de exercício.

Em favor do período de exercício diz-se que é um meio de determinar melhor o activo e o passivo de cada gerência. E isto porque no fim do período de gerência ha sempre receitas por cobrar e despesas por efectuar que passam para o ano financeiro seguinte, indo beneficiá-lo. Ora admitindo um período além do ano financeiro para cobrar essas receitas e efectuar essas despesas ficar-se-á conhecendo muito melhor a gerência de cada ano.

A tendência porém, é para abandonar o período de exercício. E isto porque na Inglaterra se verificou que as receitas e as despesas que passam da gerência finda para a nova são sensivelmente eguaes ás que passam desta

para a seguinte. De modo que afinal uma gerência vem a receber da anterior aquilo que ha de legar á seguinte.

Depois para que o sistema do período de exercício fosse lógico, era preciso que o período, além da gerência fosse muito longo, por quanto sendo curto, ainda não era possível completar as contas. No fim do exercício com a extensão em que éle é admitido ha de haver ainda receitas por cobrar e despesas por efectuar. O único meio de verificar quais são as despesas e as receitas de um ano e quais as de outro era admitir um período de exercício ilimitado.

Porém este período assim ilimitado também não pode admitir-se, por quanto isso seria lançar a anarquia e a confusão na contabilidade pública.

Depois havia o inconveniente de se estarem fazendo ao mesmo tempo operações financeiras por conta de dois anos. Era o que sucedia entre nós, desde Julho até Dezembro.

Além disso com o período de exercício adiava-se a organização das contas. E é conveniente que elas sejam prestadas no período mais curto.

Por isso poucos países admitem hoje o período de exercício e aquêles que o admitem, fazem-no muito curto; excede muito pouco o período de gerência.

Entre nós foi éle abolido pela lei da contabilidade de 20 de Março de 1907 se n' d'vida devido á influencia que a organização da contabilidade inglesa exerceu na confecção dessa lei. Estabelece ella o seguinte: «a gerência coincide com os anos económicos e tomam a respectiva denominação (§ único do art. 1.º »).

« Finda a gerência as receitas por cobrar pertencem á gerência em que se arrecadarem, escriturando-se

as dos últimos 5 anos com designação dos anos económicos a que respeitem ». (art. 2.º)

« Caducam as autorisações para as despesas que por ventura não cheguem a ser liquidadas até 30 dias depois do encerramento do ano económico » (art. 3.º).

A nossa Constituição no art. 26.º n.º 3.º fala em exercício financeiro. Mas não ha entre nós contas de exercício nem disposição algu na onde elas apareçam.

177. Créditos ordinários, extraordinários e especiais. —

As somas destinadas á satisfação das despesas chamam-se em contabilidade *créditos*

De modo que em última análise, autorisar as despesas, não é mais do que autorisar uns certos créditos para a sua realisação.

Os créditos podem ser *ordinários, extraordinários e especiais*.

Os primeiros são destinados a efectuar as despesas previstas e suficientemente dotadas no orçamento. Estes créditos não poderão ser alterados?

Parece que o govêrno não deve ter essa faculdade pois desse modo iria alterar o orçamento. De que valeria ao parlamento ter o direito de votar uns certos créditos se o govêrno pudesse altera-los? O poder executivo deve por isso, manter-se dentro das autorisações do parlamento.

Mas o govêrno pode ter de lutar com casos de força maior, como inundações, incêndios, epidemias, etc., e não pode ficar de braços cruzados perante esses factos, tem de acudir para remediar a situação. Ora as somas autorisadas no orçamento podem tornar-se insufficientes para ocorrer a estas despesas inesperadas. Como remediar este mal?

Ha escritores que sustentam que o melhor será deixar proceder o poder executivo á vontade, como melhor entender. Se exceder os créditos, se aumentar as despesas e tiver maioria parlamentar, ela não deixará de sancionar essas medidas.

Mas isso era autorisar o govêrno a proceder ilegalmente, sem disposições legislativas que servissem de base ao seu procedimento, e isto não pode ser.

Depois habituava-se á illegalidade e daí em diante não respeitaria as autorisações do parlamento.

Outra solução que se tem apresentado para o problema consiste na votação de uma soma global para despesas imprevistas. O govêrno applicaria depois essa soma ás despesas de força maior, etc.

Esta solução também não satisfaz de modo nenhum. Essa soma votada pelo parlamento era uma maravilha para o govêrno. Daí em diante não haveria despesa alguma que elle não apodasse de imprevista para a efectuar á custa da soma votada para este fim.

A solução veiu a ser encontrada na *teoria dos créditos extraordinários* que se destinam á realisação de despesas provenientes de casos de força maior, como incêndios, inundações, epidemias, etc ; e com a *dos créditos especiais* remediou-se a situação para o caso de haver despesas que embora previstas no orçamento sejam insufficientemente dotadas.

Mas deve dar-se liberdade ao govêrno de abrir os créditos conforme entender? Não. As legislações mais bem orientadas estabelecem as bases para o govêrno recorrer a estes créditos em harmonia com elas. Devem além disso obedecer a formalidades que não se podem, de modo algum preterir.

Entre nós os diplomas sobre os créditos estrordi-

narios e especiais a que temos de fazer referência são: a lei de 20 de Março de 1907, a lei de 9 de Setembro de 1908, o decr. de 11 de Abril de 1911, a lei orçamental do ministério das finanças de 30 de Junho de 1913 e a *lei travão* de 15 de Março de 1913.

Em que casos se podem abrir os créditos extraordinários? Di-lo o art. 35.º da lei de 9 de Setembro de 1908. «Ao governo é permitido abrir, com as formalidades legais, créditos extraordinários, para ocorrer ás despêsas indispensáveis e urgentes, quando proveham de visitas de Chefes de Estado estrangeiros, de casos de força maior, como inundações, incêndio, epidemia, guerra interna ou externa e de outros semelhantes, ou ainda de casos imprevistos».

Não podem ser abertos sem consulta do Cons. Sup. da Adm. Fin. do Est. (decr. de 11 de Abril de 1911, no art. 6.º n.º 1 alinea b)

A abertura dos créditos extraordinários faz-se por decreto fundamentado em conselho de ministros e publicado na folha oficial.

Quanto aos créditos especiais o art. 34.º da lei de 9 de setembro de 1908 diz os casos em que se podem abrir e são muitos. Não os enumeramos aqui todos por ser impossível fixá-los. Poderemos porém dizer que elles se destinam: 1.º á realisação de despêsas criadas por leis posteriores á votação do orçamento; 2.º para o suprimento de despêsas insufficientemente dotadas no orçamento; 3.º para os serviços que vee a indicados no art. 12.º da lei de 30 de Junho de 1913 quando se tenham realisado as receitas correspondentes. O governo fica neste ultimo caso autorizado a abrir créditos especiais para fazer face a despêsas com certos serviços quando elles tenham produzido as receitas ne-

cessarias para essas despêsas. Assim um dos créditos autorizados pelo referido art. 12.º é para a applicação das receitas das propinas e diplomas da Universidade de Coimbra quando elas se tivessem realisado.

Os créditos especiais devem obedecer a duas formalidades: ser abertos por decreto fundamentado em conselho de ministros e publicado na folha official; e serem visados pelo Cons. Sup. da Adm. Fin. do Est.

Além dos créditos especiais, ha para fazer face ás despêsas insufficientemente dotadas no orçamento, a transferência de verbas de artigo para artigo dentro do mesmo capítulo conforme o estabelece o art. 20.º da lei de 20 de Março de 1907.

Relativamente á abertura de créditos especiais para fazer face a despêsas votadas por leis posteriores á lei da receita e da despêsa, atende-se ao art. 2.º da *lei travão*. «E' dispensado o governo de dar execução immediata ás leis promulgadas posteriormente ao orçamento, a começar no de 1912-1913, que involvam aumento de despêsa ou diminuição de receita, quando não tenham sido criadas e realisadas receitas compensadoras, de forma a manter-se o nivelamento orçamental, fixado pelo Congresso annualmente».

Os créditos especiais eram na terminologia do reg. de contabilidade chamados *supplementares*.

O § 1.º do art. 34.º da lei de 9 de Setembro de 1908, insere uma disposição tendente a evitar que com a abertura de créditos especiais se venha perturbar o equilibrio orçamental.

178. Operações das despêsas publicas. Declaração e liquidação. Seu contencioso. Execução forçada contra o Estado. — O Es-

tado torna-se frequentemente devedor, em virtude dos empréstimos que contrai, dos serviços que lhe prestam e dos fornecimentos que lhe fazem. Mas essas dívidas não podem ser pagas sem que se tenham cumprido umas certas formalidades.

As operações das despesas públicas são; a *declaração*, a *liquidação*, o *ordenamento*, e finalmente, o *pagamento*.

A *declaração* consiste na *creação do título justificativo da dívida*. O regulamento não se refere expressamente á *declaração*; mas nos artt 15.^o e 87.^o diz que os credores do Estado para receberem os seus créditos terão de apresentar *título justificativo do seu direito* (15) e os créditos a cargo do tesouro só podem ser liquidados e pagos em virtude de *título legal* (87).

Quando as despesas são certas as quais não admitem contestação, como os vencimentos dos funcionários públicos e os juros da dívida pública não é necessário o *título justificativo*.

Tratando-se porém de despesas que sejam contestadas, então é preciso recorrer a um tribunal para que elle profira uma sentença que sirva de título para se poder receber o seu quantitativo.

E quando haja divergências á cá do montante da despesa, deve entregar-se a decisão da questão a um tribunal que ofereça todas as garantias de imparcialidade.

Três são os sistemas que podem seguir-se: ou se entrega a questão aos tribunais ordinários, ou a um tribunal especial, ou então, segue-se o sistema francês. Este consiste em entregar a resolução dos atos que são de império ao contencioso administrativo e os atos de gestão aos tribunais ordinários.

O sistema francês foi entre nós perfilhado pela *Revista de Legislação e Jurisprudência* vol. xiv. A *Revista* baseava-se em que uma e a outra são as dívidas do Estado como poder público e outra são aquelas que elle contrai como pessoa moral.

O cod. Adm. nos artt. 324.^o 325.^o e 326.^o não se harmonisa com esta doutrina. Mas isto não deve admirar-nos, por quanto frequentemente a legislação não se conserva fiel aos princípios do cod. Adm. Assim segundo o *decr.* de 9 de maio de 1906, o governo é que regula as cláusulas e condições das empreitadas, de execução de obras e dos contratos de fornecimento de material de construção, má quinas ou utensílios (art. 1.^o) E o cod. adm. dispõe que tudo que diz respeito á validade dos contratos depende do *acôrdo* entre as partes.

A lei de 9 de Setembro de 1908 p.r.mite recursos para o Sup. Trib. Adm. contra os atos do governo.

Mas se o credor pode recorrer ao tribunal para condenar o Estado ao pagamento, poderá também recorrer á execução forçada para effectivar os direitos que lhe foram conferidos na sentença? Não pode. É isto porque as receitas do Estado destinam-se á realisação dos serviços públicos e a execução forçada, deixando o Estado sem recursos, podia paralisar esses serviços. Isto sob o ponto de vista teórico.

Na nossa legislação positiva também não se admite a execução forçada contra o Estado por quanto o art. 815.^o n.^o 1.^o do cod. proc. civ. não permite a penhora contra o Estado por dívidas que sejam garantidas por hipoteca. E além, disso o art. 87.^o do reg. de contab. estabelece que nenhum crédito a cargo do tesouro pode ser liquidado ou pago senão por ordem do ministro competente ou dos seus delegados. Ora não ha dispo-

sicção nenhuma entre nós que obrigue o ministro a ordenar um pagamento. Portanto não pode haver execução forçada contra o Estado.

A segunda operação relativa ás despêsas públicas é a *liquidação*. Por ela, verifica-se se o título é ou não sufficiente, se determina o quantitativo ou o montante da dívida e apura se ela foi ou não atingida pela prescrição. A liquidação das despêsas é feita pelo ministro ou seus delegados em harmonia com o art. 87.º do reg. o qual dispoe que «haverá em cada ministério uma repartição de contabilidade dirigida por um chefe, nomeado pelo ministro respectivo de acôrdo com o ministro das finanças. E' esta repartição que está encarregada da liquidação das respectivas despêsas.

119. Ordenamento das despêsas publicas. Medidas preventivas para impedir ordens irregulares. Conselho Superior da Administração financeira do Estado. — Uma outra operação das despêsas públicas é o ordenamento que consiste na expedição das ordens para o pagamento das somas que o Estado deve.

Segundo o art. 91. do nosso reg. de contab. «os ministros e secretários de Estado das diversas repartições ordenam o pagamento das despêsas da sua competência, directamente ou por intervenção de ordenadores secundários ou de delegação por elles competentemente autorizada». De modo que além dos ministros podem ordenar pagamentos outras entidades como os directores das Universidades, os governadores civis, os directores de obras públicas, etc. E tanto o podem fazer por si, como por delegados.

Os governos tem em geral tendência para ordenar

despêsas fora da authorisação parlamentar. Daí o apparecimento de diversas medidas preventivas para impedir as ordens irregulares.

Ha varios sistemas para impedir essas ordens. O primeiro é seguido na Inglaterra e consiste em haver um alto funcionário que só poderá ser destituido pelo parlamento, que visa todas as ordens de pagamento, não podendo ser paga nenhuma sem esse *visto*.

Sistema diferente preconisa a França que attribui a função do *visto* ao ministro das finanças. Este sistema é muito inferior ao inglês, por quanto se o govêrno quizer exceder as authorisações parlamentares, o ministro das finanças que faz parte d'ele não deixará de pôr o *visto* em todas as ordens.

Nos outros países ha u na alta corporação que visa as ordens de pagamento. Este sistema se bem que de um modo diferente, é praticado na Itália e na Bélgica. Nestes dois países ha o Tribunal de Contas; mas ao passo que na Itália elle tem o *veto* absoluto podendo negar o *visto* a certas ordens de pagamento, não tendo o govêrno meio de executar a ordem sem o *visto* do tribunal, na Bélgica o *veto* é limitado: o govêrno pode executar a ordem responsabilizando-se por ella.

Entre nós até aos dec de 26 de Junho de 1884 e 26 de Julho de 1885 estavam sujeitas ao *visto* do tribunal de contas, só as despêsas variáveis. Depois destes decretos ficaram sujeitas ao *visto* todas as despêsas indistintamente.

A lei de 20 de Março de 1907 imbuída dos preceitos da contabilidade inglesa substituiu o *visto* do tribunal de contas pelo do director geral da contabilidade. E isto porque se entendeu então que a responsabilidade

individual oferecia mais garantias que a responsabilidade corporativa. O dec. de 11 de Abril de 1911 extinguiu o Tribunal de Contas (art. 1.º) entre nós, e creou, para o substituir, o Cons. Sup. da Adm. Fin. do Est. (art. 2.º). O *visto* das ordens de pagamento foi abolido (art. 1.º). Hoje o Cons. Sup. da Adm. Fin. do Est. apenas fiscalisa as contas do Estado *à posteriori*. Examina as contas antes de serem apresentadas ao parlamento.

Quais as razões em que se fundou o dec. de 11 de Abril de 1911 para extinguir o tribunal de contas e crear o Cons. Sup. da Adm. Fin. do Est.? Dê-las no relatório, o seu auctor.

Em primeiro lugar, diz êle, o antigo tribunal apenas servia para demorar as contas e para embarçar a acção do governo. Além disso a acção dêsse tribunal fora inefficaz, não evitara que a administração da monarchia fosse crapulosa.

Estes argumentos não nos parecem concludentes.

O Tribunal de Contas não demorava as contas nem embarçava a acção do governo, pois êle apenas verificava se a lei tinha sido observada, se as despêsas estavam bem classificadas e se cabiam dentro das autorisações parlamentares. Era uma fiscalisação simples que tinha em vista evitar actos ilegais que os ministros não deverião nunca praticar.

E por outro lado, se a monarchia praticou abusos, apesar da fiscalisação do Tribunal de Contas, quantos mais não teria praticado se não tivesse este travão?

O sistema do decr. de 11 de Abril de 1911 é que nos parece defeituoso, pois que supôo muita confiança antes das despêsas feitas e muita fiscalisação depois de effectuadas. Ora depois de praticada a illegalidade, já

nem a responsabilidade de quem a praticou a salva, porque não ha meio de tornar effectiva essa responsabilidade na maior parte dos casos.

De modo que o meio mais eficaz de evitar illegalidades é submeter as contas ao exame prévio.

O Cons. Sup. da Adm. Fin. do Est. é composto de um presidente de nomeação vitalicia, e de 10 vogais effectivos e outros tantos suplentes, sendo: 3 effectivos e 3 suplentes, membros da Câmara dos Deputados, 4 effectivos e 4 suplentes, representantes: da agricultura, do comércio, da indústria e da propriedade urbana, o qual deverá ser jurisconsulto, todos da metrópole; 2 effectivos e 2 suplentes, representantes: do comércio e da industria agricola das colônias, e um financeiro de reconhecido mérito.

Os vogais da Câmara dos Deputados são por ella eleitos e os restantes de nomeação do governo, devendo os que representam a agricultura, comércio industria e propriedade da metrópole ser escolhidos dentro de listas organisadas pelas respectivas associações, não podendo cada lista conter menos de 10 nomes (art. 2.º e § único do decr. de 11-4-911). O Cons. Sup. da Adm. Fin. do Est. renova se parcialmente de 3 em 3 anos (§ único do art. 4.º).

As *Atribuições* veem no art. 6.º. Podem ser de *consulta*: (n.º 1.º do art. 6.º) a) sobre todas as dúbidas que as repartições de contabilidade dos diversos ministerios tiverem sobre a liquidação das despêsas públicas; b) sobre a abertura de créditos extraordinários; c) sobre orçamento do Estado e projetos de lei que importem aumento ou diminuição de receita ou despêsa.

Podem ser de exame e investigação (n.º 2.º e 3.º do art. 6.º). E assim compete-lhe examinar e visar:

a) as minutas de crédito especiais; b) as minutas de contratos eguaes ou superiores a 10 000\$; c) as ordens relativas a operações de tesouraria; d) os títulos de renda vitalicia; e) os contratos de compra, venda, fornecimentos, empreitadas, obras, arrendamentos do qualquer preço ou valor, seja qual for a estação que os tenha celebrado, verificando, pelos meios que julgar convenientes, se as condições estipuladas são mais vantajosas para o Estado; f) os diplomas de nomeações, promoções ou transferências.

É investigar de tudo que tenha relação com o patrimônio do Estado, finanças públicas, saídas de fundos, aplicação ou destino de materiais, etc.

Tem também atribuições *judiciárias em primeira e segunda instâncias* (n.ºs 4.º, 5.º do art. 6.º).

Julga em primeira instância: a) as contas dos responsáveis pela gerência dos fundos públicos em território português, continente, ilhas adjacentes e ultramar e no estrangeiro; b) as contas dos responsáveis pelo material do Estado adquirido para uso, transformação ou consumo; c) as contas das câmaras municipais, juntas de paróquia, confrarias, irmandades, corporações de beneficência e piedade e outros quaisquer estabelecimentos que estejam sob a sua alçada.

Julga em segunda instância os recursos interpostos dos julgamentos proferidos pelo Conselho e pelas instâncias que tiverem por lei, competência para julgar (n.º 5.º).

Extingue as fianças ou cauções prestadas pelos responsáveis que tenham terminado as suas gerências e pelas quais tenham sido julgados quites ou credores (n.º 5.º).

«Na sessão legislativa imediata a cada gerência, ou

não sendo possível, na sessão seguinte, o Cons. Sun. da Adm. Fin. do Est. apresentará às câmaras um parecer fundamentado sobre a execução da lei da receita e despesa e leis especiais promulgadas, declarando se foram integralmente cumpridas e quais as infracções e os nomes dos responsáveis» (art. 7.º). Tem além destas todas as atribuições do antigo Tribunal de Contas que sejam compatíveis com o seu fim e organização.

180. Pagamento. Separação do ordenador e pagador.

— A última operação das despesas públicas é o seu pagamento que é o ato pelo qual o Estado entrega aos seus credores as somas que lhes deve. Os artt. 104.º e segg. do reg. de contab. estabeleceu a forma de o executar. É feito em cada ministério por ordem do respectivo ministro.

Um princípio fundamental nesta matéria é a separação completa entre o ordenador e o pagador da despesa. D'este modo haverá muito mais garantia do que sendo as ordens passadas pela pessoa que tivesse de as pagar. Essa pessoa poderia locupletar-se facilmente á custa do Estado, haveria mais facilidade de prevaricação. Assim, sendo duas pessoas é preciso, pelo menos a colaboração de dois individuos no ato ilícito.

Por outro lado a separação entre o ordenador e o pagador evita as ordens irregulares, pois naturalmente o pagador recusar-se-á a pagar as ordens que não satisfaciam a todas as formalidades legais.

Finalmente, ainda a separação permite centralisar todos os pagamentos no ministério das finanças sem que o respectivo ministro absorva todos os serviços públicos. Se não houvesse a separação entre o ordenador e o pagador, os ministérios perdiam a sua inde-

pendência em favor do das finanças a que todos os serviços ficariam subordinados.

Por isso todos os países hoje adotam a separação entre o ordenador e o pagador duma despesa.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

- 1 — Naturêsa do fenómeno financeiro. Antigas teorias. 2 — Novas teorias. 3 — Verdadeira doutrina. Elementos político, jurídico e económico que se ordenam com o fenómeno financeiro. 4 — Necessidades colectivas. 5 — Tipos históricos de organização financeira: parasitário, domínial, regalista e tributário. 6 — Objéto de sciência das finanças. 7 — Denominação da sciência. 8 — Desenvolvimento histórico da sciência das finanças. Os cameralistas. 9 — Physiocratas. Adam Smith. Constituição da sciência. 10 — Estado actual da sciência das finanças. Escolas histórica, socialismo catedrático, austriaca e do socialismo. 11 — Autonomia da sciência das finanças. 12 — Divisão da sciência das finanças. . . . pag. 3 a 30

PARTE I

Despêsas públicas

CAPÍTULO I

Naturêsa das despêsas públicas

- 13 — Elementos componentes da despêsa pública. 14 — Despêsas públicas e despêsas privadas. 15 — Valor económico das despêsas públicas. 16 — Despêsas ordinárias e extraordinárias. 17 — Despêsas certas e variáveis. 18 — Despêsas de governo e despêsas de exercício. 19 — Despêsas por ministérios, capítulos e artigos pag. 33 a 55

CAPÍTULO II

Legitimidade das despesas públicas

- 20 — Conceição inglesa e alemã da despesa pública. 21 — Normas económicas da determinação das despesas públicas. 22 — Normas jurídicas da determinação das despesas públicas. 23 — Normas políticas da determinação das despesas públicas. 24 — Direitos das duas câmaras em matéria financeira. 25 — Iniciativa das despesas públicas. 26 — Regra da autorização prévia das despesas públicas. 27 — Independência dos poderes públicos na fixação das despesas. 28 — Repartição das despesas públicas entre o Estado e autarquias locais . . . pag. 56 a 57

CAPÍTULO III

Aumento das despesas públicas

- 29 — O aumento das despesas públicas será um fenómeno geral? 30 — Aumento das despesas públicas em Portugal. 31 — O aumento das despesas públicas será um fenómeno aparente? 32 — Causas do aumento das despesas públicas. 33 — Dificuldade da política de economias. Estatística das despesas públicas. pag. 78 a 94

PARTE II

Crédito público

CAPÍTULO I

Naturêsa do Crédito público

- 34 — Conceito do crédito público. 35 — Crédito público e crédito privado. 36 — Desenvolvimento histórico do crédito público. 37 — Legitimidade do crédito público. 38 — Utilidade do crédito público. 39 —

Tesouros de guerra e reservas mobiliárias dos Estados pag. 97 a 111

CAPÍTULO II

Empréstimos públicos

- 40 — Conceito jurídico do empréstimo público. 41 — Conceito financeiro do empréstimo público. 42 — Efeitos económicos dos empréstimos públicos. 43 — Comparação entre o empréstimo e o imposto. 44 — Destino dos empréstimos públicos. 45 — Diversas espécies de empréstimos: a) forçados, patrióticos e voluntários. 46 — b) Empréstimos perpétuos e temporários. 47 — c) Empréstimos ao par e abaixo do par. 48 — Vantagens atribuídas aos prestamistas. 49 — Emissão dos empréstimos públicos. pag. 112 a 140

CAPÍTULO III

Teoria da dívida pública

- 50 — Conceito da dívida pública. 51 — Dívida flutuante. 52 — Dívida consolidada. 53 — Dívida amortizável. 54 — Uniformidade e variedade da dívida pública. 55 — Amortização. Sua utilidade. 56 — Processos de amortização. 57 — Conversão. Noção e espécies. 58 — Naturêsa jurídica da conversão. 59 — Legitimidade da conversão. 60 — Condições financeiras da conversão. 61 — Tipos diversos de conversão. 62 — Inversão de títulos, capitalização e consolidação. 63 — Abusos da dívida pública: repúdio, redução de juros, bancarrota e concordata. 64 — Desenvolvimento da dívida pública nos principais Estados modernos. Sistemas de amortização. História das conversões. 65 — Métodos para apreciar a dívida pública do Estado. 66 — Democratização da dívida pública pag. 141 a 192

CAPÍTULO IV

Divida publica portugueza

- 67 — História da divida pública portugueza. Tezas. 68 — Juros. Padrões de juros reais. 69 — Apólices. 70 — Inscrições. Obrigações amortisáveis por sorteio. 71 — Divida externa. 72 — Estado actual da nossa divida pública. 73 — Diversas espécies da nossa divida pública. Divida consolidada, amortisavel e inscrita. 74 — Divida flutuante. 75 — Divida vitalicia, corrente, diferida e massa — 76 — Encargos da nossa divida. 77 — Processos de amortisação da nossa divida. 78 — História das conversões effectuadas entre nós. Conversões anteriores a 1852. 79 — Conversão de 1852 80 — Convénio de 1902. 81 — O projecto da conversão da nossa divida interna. 82 — Administração da divida pública. Junta de crédito público. 83 — Dotação da divida pública portugueza. 84 — Regimen jurídico dos títulos da nossa divida pública. Títulos nominativos, ao portador e mixtos. 85. — As inscrições poderão ser penhoradas? 86 — Pagamento dos juros. 87 — Cotação dos nossos fundos. Valor corrente e normal destes títulos. 88 — Reformas a introduzir nos serviços da divida pública portugueza pag. 193 a 270

PARTE III

Imposto

CAPÍTULO I

Naturêsa do imposto

- 89 — Receitas. Receitas ordinárias e extraordinárias. 90 — Receitas de economia pública e de economia privada. Impostos e taxas. Predomínio actual das receitas de economia pública. 91 — Receitas de Portugal. O nosso deficit. 92 — Elementos essenciaes do imposto moderno. As antigas teorias da troca e do prémio de seguro. 93 — O imposto como um dever social. Consequências deste conceito: a personalidade do imposto; a progressividade do imposto; a determinação da matéria colectavel pelas declarações do contribuinte. 94 — O imposto será um bem ou um mal? O imposto deverá ter uma função puramente fiscal? Função politico-social do imposto segundo Wagner. 95 — Máximas de Adam Smith pag. 271 a 300

CAPÍTULO II

Princípios jurídicos da tributação

- 96 — Critério da justiça tributária. Teorias do beneficio, do sacrificio e das facultades. 97 — Generalidade do imposto. Mínimo de existência. 98 — Imposto proporcional, progressivo, progressional e regressivo. 99 — Imposto progressivo e degressivo. 100 — Apreciação de imposto proporcional e progressivo. Aspecto jurídico da questão. 101 — Aspecto economico e social. 102 — Imposto pessoal e real. Discriminação dos rendimentos . . . pag. 301 a 328

CAPÍTULO III

Princípios económicos da tributação

- 103 — Matéria colectável. Capitalização. 104 — Os consumos. 105 — O rendimento. 106 — O capital. 107 — As faculdades. 108 — Doutrinas económicas e fiscaes de Lloyd George. Os novos impostos do direito inglês. 109 — Repercussão do imposto. Repercussão, difusão e incidência do imposto. 101 — Teoria da repercussão ilimitada e da repercussão indefinida. 111 — Aplicação das leis de valor ao fenómeno da repercussão do imposto. Fórmula de De Parieu. 112 — Amortização ou capitalização do imposto pag. 329 a 356

CAPÍTULO IV

Princípios administrativos da tributação

- 113 — Escolha da matéria colectável: impostos directos. Antigos tópicos, novos tópicos e p.áticos. 114 — Apreciação dos impostos directos e indirectos. 115 — Imposto único e múltiplo. 116 — Determinação da matéria colectável: método indiciário, da declaração do contribuinte e da avaliação administrativa. 117 — Determinação da quota individual: imposto de repartição e de quotidade. 118 — Quota principal e quota adicional. Adicionais e adiccionamento. 119 — Espécie em que deve ser pago o imposto: serviços, géneros ou moeda. Pagamento dos direitos aduaneiros em ouro. 120 — Lugar e tempo em que deve ser pago o imposto. Modos de Cobrança: administração directa e arrendamento. 121 — Garantias do Estado na cobrança do imposto contra a má fé, a má vontade e a insolvabilidade do contribuinte. Dupla tributação. pag. 357 a 386

CAPÍTULO V

Legislação tributária

- 122 — Evolução histórica do imposto. Estrutura dos sistemas tributários modernos. 123 — Imposto complementar na Inglaterra (*Income tax*). Reformas ultimamente introduzidas neste imposto. 124 — Imposto sobre o rendimento e complementar na Prússia (*Einkommensteuer* e *Erganungssteuer*). 125 — Imposto sobre o rendimento na Itália (*Imposta sui redditi della ricchezza mobile*). 126 — A questão do imposto sobre o rendimento em França. Os projectos de Caillaux e Dumont. 127 — História do imposto em Portugal. Caracteres do imposto do antigo regimen. Impostos dos forais. Directos. Indirectos. Impostos da lei geral. 128 — Princípios da regimen liberal sobre impostos. Estado actual do nosso sistema tributário. Codificação orçamental dos nossos impostos pag. 187 a 415

CAPÍTULO VI

Contribuição predial

- 129 — A contribuição predial até á lei de 17 de maio de 1880. 130 — A contribuição predial desde a lei de 17 de maio de 1880 até ao decr. de 4 de maio de 1911. 131 — A contribuição predial desde o decreto de 4 de maio de 1911 até ao momento presente. 132 — Matéria colectável. Prédios rústicos e urbanos. Isenções. Incultos. 133 — Incidência pessoal e taxa. 134 — Matrizes prediais. Junta das matrizes. Cadastro territorial geométrico. 135 Mapa do lançamento. Cobrança. Reclamações e recursos. 136 — Rendimento da contribuição predial. Sua apreciação. pag. 416 a 444

CAPÍTULO VII

Contribuição industrial

- 137 — Contribuição industrial. Origem e desenvolvimento histórico. 138 — Matéria colectável. Seguros. Incidência pessoal. Isenções. 139 — Taxa. Sistema de tributação. 140 — Lançamento e repartição da contribuição industrial. Matriz industrial. Junta dos repartidores. Gêrnios. 141 — Cobrança. Diversas formas. 142 — Recolimento desta contribuição. Sua apreciação. Comparação entre o rendimento da contribuição industrial e o movimento comercial e fabril do país . . . pag. 445 a 462

CAPÍTULO VIII

Décima de juros

- 143 — História da décima de juros. 144 — Matéria colectável. Incidência pessoal. Isenções. 145 — A décima de juros nas letras. 146 — Taxa. 147 — Manifestos directos e por lembrança. Matriz. Lançamento. Reclamações e recursos. 148 — Cobrança. Fiscalisação. Denúncias. 149 — Rendimento desta contribuição. Sua apreciação pag. 463 a 479

CAPÍTULO IX

Contribuição de registo

- 150 — Origem histórica. As sizas e o imposto de transmissão. Transformações. 151 — Matéria colectável: Título oneroso e título gratuito. Isenções. 152 — Valor dos bens transmitidos. Transmissões de usufruto e domínio útil. Formas. 153 — Incidência pessoal. 154 — Taxas. 155 — Título oneroso. Liquidação. Contratos com simulação de preço. Avaliações. Cobrança. 156 — Título gratuito. Liquida-

ção e cobrança. Partilhas amigáveis. 157 — Fiscalisação. Reclamações e recursos. 158 — Rendimento desta contribuição. Sua apreciação pag. 477 a 504

PARTE IV

Orçamento

CAPÍTULO I

Estrutura do orçamento

- 159 — Caracteres do orçamento geral do Estado. 160 — Origem histórica do orçamento. 161 — Organização dos nossos orçamentos. Divisões e sub divisões orçamentais. 162 — Natureza jurídica do orçamento. 163 — Valor político do orçamento. 164 — Conteúdo do orçamento. Emenda *Berthelot* pag. 505 a 520

CAPÍTULO II

Preparação do orçamento

- 165 — Poder encarregado de preparar o orçamento. Funções dos ministros. 166 — Teoria da especialisação orçamental. Orçamento ordinário e extraordinário. Orçamento preventivo e rectificativo. 167 — Regra da universalidade. Orçamento líquido. Regra da não consignação das despesas públicas. 168 — Avaliação das despesas e receitas. Sistemas seguidos. pag. 521 a 532

CAPÍTULO III

Votação do orçamento

- 169 — Poderes do Congresso. Lei travão. Direitos das duas câmaras. 170 — Processo da votação do orçamento. 171 — Lei da especialidade orçamental. A votação das despesas deverá preceder a das recei-

tas? 172 — Anualidade da votação do orçamento. Comêço do ano financeiro. 173 — Votação do orçamento antes do comêço do periodo da sua execução. Duodécimos provisórios. 174 — Recusa parlamentar do orçamento. . . . pag. 533 a 547

PARTE V

Contabilidade publica

CAPITULO ÚNICO

Principios gerais

175 — Conceito de contabilidade pública. Diferenças entre a contabilidade pública e a dos corpos e corporações administrativas. 176 — Períodos financeiros, gerência e exercício. 177 — Créditos ordinários, extraordinários e especiais. 178 — Operações das despesas públicas. Declaração e liquidação. Seu contencioso. Execução forçada contra o Estado. 179 — Ordenamento das despesas públicas. Medidas preventivas para impedir ordens irregulares. Conselho superior da Administração Financeira do Estado. 180 — Pagamento. Separação do ordenador e pagador. . . . pag. 551 a 570

Errata

Pag.	linha	<i>onde se lê</i>	<i>leia-se</i>
18	21	unicamente as despesas pondo de parte as receitas	unicamente as receitas pondo de parte as despesas
30	22	cobração	cobrança
36	10	as	às
45	16	consistira	consistirá
48	26	alteração	autorisação
53	30	Assim pelo de cr. de 9 de	Assim acha-se modificada pelo de cr. de 8 de
56	9	públicas	públicas
57	30	contrapôo o individuo ao Estado	contrapôo o Estado ao individuo
81	32	Alberto Pimentel	Alberto d'Oliveira
83	24	de 1/3 em ouro	a 2/3 em ouro
85	4	diversos	diversos
85	17	divida pública interna	divida consolidada
87	20	" " "	" " "
87	33	1573	1873
88	15	807	1907
89	24	fenómeno	fenómeno rial
98	30	divida	divida amortisavel
"	9	credor	devedor e Piernas Hurlado sob o ponto de vista do eredor
119	11	rialisa	rialisar
120	3	alfândega	alfândega (entre nós)
121	4	sendo	sendo
"	8	certos	limites
"	14	indiretos.	indiretos, a dificuldade aumenta
127	24	mis duas	mais três
129	22	4	5
130	7	embaraços financeiros	embaraços financeiros
134	21	apresentada	representado
"	24	apresentando	representado
149	13	dependerem	dependem
151	5	incometare	income tax
155	32	não vida	na vida
168	28	não	não só
169	4	condusão	conclusão

170	21	devedor	credor
173 e 174		3,45%	3,53%
174	30	3,45	3,53
"	32	5,55	4,57
175	18	rivalisada	rialisada
		em a 2,5 em	em 1888 e
		1888 1903	a 2,5 em 1903
183	6	que tendo	que não tendo
187	23	sacrifica	verifica
190	26	27	26
196	18	exgotados	novos
200	25	(8 milhões)	(800 mil)
201	18	31 de março	23 de agosto
203	14	87	88 89
207	9	19	9
210	30	consolidar-se	capitalisar-se
217	12	9 de setembro	9 de agosto
230	6	1883	1883
233	14	partir	partir
237	4	14 de junho	13 de junho
240	31	vivermos	vivemos
245	22	4,5%	4 e 4,5%
247	26	28	29
248	12	O decr.	O alvará
251	14	evista.	que exista.
259	19	instruções	inscrições
262	31	de assentamento	dos títulos ao portador
273	11	impõem	supõem
275	6	créditos	réditos
302	7	teoricamente	praticamente
311	29	regressivo	progressivo
"	30	progressivo	regressivo
313	3	regressivo	degressivo
"	23	2.000.000	20.000.000
315	10	progressivo	degressivo
316	15	lei de 5 de Junho	lei de 15 de Fevereiro
"	17	regressivo	degressivo
"	23	progressivo	progressivo e proporcio- nal
321	26	afasta	afastam
333	8	classes	classes operárias á sua própria casta
337	3	prisoês	pensões
339	28	circulante	fixo
378	1	26 de Maio	25 de Maio
419	6	1911	1880
426	8	§ único	§ único do art 32
"	24	T - 5	T + 5
431	1	art. 5.º	art. 25.º

431	7	pensões	pensões (§ 1.º do n.º 12.º do art 5.º)
432	4	3-6-913	30-6-913
"	17	88.º	28.º
435	11	de finanças	de finanças e outro pela câmara
456	28-29	directão geral das contribuições directas	deve acrescentar-se : hoje directão geral das contribuições e impostos
461	18	prémios	grémios
"	21	atos	atas
467	28	5,5	5,5
479	9	13	23
480	1	17,7500	17,75 %
480	8	contratos	nos contratos
"	9	mandava	manda
481	19	art. 40.º	4.º
"	32	5,5	50,5
491	7	taxa	taxa
503	9	4 de maio	24 de maio
505	24	39	29
507	17	regulamento	lei
"	18	1901	1902 e do regulamento que é de 9 de agosto do mesmo ano.
520	25	e no	mas no