

Hernani Marques — Paiva Manso
e
Bacelar Ferreira

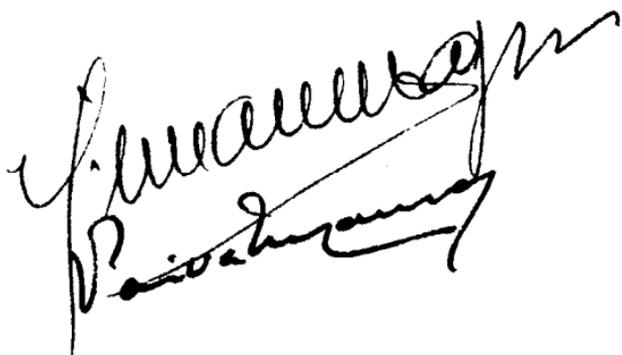
LIÇÕES
DE
FINANÇAS

De harmonia com as prelecções do Ex.^{mo} Senhor
Doutor João Pinto da Costa Leite (Lumbrales),
ao curso do III ano jurídico de 1932-1933.

ATLÂNTIDA — Livraria Editora
Rua Ferreira Borges, 106 a 111 . COIMBRA
1932

RESERVADOS TODOS OS DIREITOS

São falsos todos os exemplares não rubricados pelos autores.



Handwritten signatures of the authors, including the name 'P. de S. S. S.' and another signature.

Advertência

Quando nos decidimos à publicação destas lições, tivemos apenas em vista facilitar, o mais possível, aos nossos condiscípulos, o estudo da cadeira de Finanças e Direito Fiscal, dada a dificuldade que havia de conseguir todos os elementos indispensáveis a tal estudo.

Em vista desta nossa atitude, que somente traduz a boa intenção de nos tornarmos prestáveis aos nossos colegas, justo é que possamos apelar para a sua benevolência, a fim de nos desculparem qualquer falta ou deficiência que neste trabalho exista.

Não queremos também deixar de testemunhar o nosso grande reconhecimento àqueles colegas que, de bom grado, acolheram a nossa iniciativa.

A todos, pois, os nossos agradecimentos.

Coimbra, 17 de Novembro de 1932.

HERNANI MARQUES
PAIVA MANSO
BACELAR FERREIRA.

BIBLIOGRAFIA

- E. ALLIX — « *Traité élémentaire de Science des Finances* ».
- F. FLORA — « *Manuale di Scienza delle Finanze* ».
- A. VITTI DI MARCO — « *I primi princìpi di Economia Finanziaria* ».
- GRAZIANI — « *Scienza delle Finanza* ».
- GASTON JÈZE — « *Cours de Science des Finances et Législation
Financière Française* ».
- ARMINDO MONTEIRO — « *O Orçamento Português* ».

INTRODUÇÃO

1. **Necessidades individuais e necessidades colectivas. Em que se distinguem;**
2. **Formas de satisfação das necessidades colectivas. Dificuldades de uma economia colectiva natural;**
3. **A actividade financeira. Suas características. Seus aspectos fundamentais.**

1. **Necessidades colectivas e necessidades individuais.** — A actividade financeira do Estado assenta na existência de necessidades colectivas. O seu conceito deve ser o mais rigoroso possível, sabendo nós que elle vai influir na resolução, pode dizer-se, de todos os problemas financeiros fundamentais.

As necessidades, quaisquer que sejam, representam sempre estados de insuficiência económica. No seu aspecto final, são sempre individuais; mas, há um certo número delas que, pelas circunstâncias em que nasceram, pela sua natureza, ou por qualquer outro motivo, não podem satisfazer-se apenas por meio da actividade individual. Estas são as chamadas *necessidades colectivas*, que, embora individuais também, pois que respeitam ao homem, só podem ser satisfeitas por uma acção comum.

Ao lado, portanto, das *necessidades individuais* — aquelas cuja satisfação, dada a sua fôrça e o seu inte-

rêsse, dependem unicamente da livre iniciativa individual — existem também as *necessidades colectivas*, que, para a sua satisfação, *supõem uma colaboração, uma acção comum e concentrada de vários indivíduos*.

Nas sociedades primitivas, nos períodos mais longínquos da evolução social, os bens eram mais propriamente *bens livres* do que *bens económicos*.

Com efeito, o homem encontrava em superabundância tudo o que necessitava para satisfazer as suas necessidades fundamentais; por isso é que a actividade era mais que suficiente, para a aquisição dos bens indispensáveis a esse fim.

Todavia, à medida que se desenvolvem o progresso e a organização social, vão-se tornando cada vez mais intensas as necessidades do homem. É então que surge o momento em que este, a fim de adquirir os bens imprescindíveis para a satisfação das suas necessidades, tem de recorrer à colaboração, ao auxílio e esforço comum dos seus semelhantes. Na verdade, a construção de diques, estradas, pontes, etc., só por esse meio se conseguia, visto que o homem, *só por si*, pouco ou nada poderia fazer.

A vida social torna-se mais e mais complexa e o número de necessidades cresce a todo o instante. Eis que nos aparecem então vários agrupamentos tendentes à satisfação das necessidades colectivas.

Põe-se agora o problema da competência dos diver-agrupamentos, problema este que se impõe justamente porque, com o progresso, essas necessidades se vão tornando mais intensas. Mas o aumento sempre crescente, tanto das necessidades individuais como das necessidades colectivas, levanta, por vezes, a questão de saber quais delas, de preferência, devem ser satisfeitas; e os homens, egoístas como são, procurando antes

satisfazer as suas necessidades individuais, desprezam, a colaboração: deixam, por exemplo, de contribuir para a criação e manutenção dos serviços públicos que à satisfação das necessidades colectivas se destinam.

Portanto, à medida que se vai verificando o aperfeiçoamento das sociedades, intensifica-se mais o interesse individual acima do interesse da colectividade. É neste momento que o Estado intervém, coagindo os indivíduos à colaboração.

Em que se distinguem. — Diversos critérios nos aparecem para distinguir as necessidades colectivas das individuais: o da *generalidade*, o da *economia do meio* e o *critério mixto*.

Critério da generalidade: — Segundo este critério, seguido por HERMANN, as necessidades colectivas são aquelas que todos sentem, isto é, as necessidades gerais. É, assim, a generalidade que lhes dá o carácter de *colectivas*.

Este critério é inadmissível:

a) Leva-nos a confundir necessidades colectivas com necessidades gerais, porquanto existem necessidades que, apesar de sentidas por todos, nem por isso podem dizer-se colectivas. Os tipos mais acabados de necessidades são os das necessidades de alimentação e vestuário; ora, nas sociedades modernas, não se concebe a existência de indivíduos que não satisfaçam estas necessidades, que não são colectivas, mas antes necessidades individuais, pois, embora sentidas por todos, são entregues às actividades particulares;

b) Há necessidades colectivas que nem por isso são experimentadas por todos, como acontece, por exemplo, com a necessidade de instrução. É, na realidade, uma

necessidade colectiva, mas que nem todos os indivíduos sentem.

Não é, portanto, a generalidade que caracteriza as necessidades colectivas.

Critério da economia do meio:— Segundo este critério, *necessidades individuais* são aquelas que se satisfazem pela livre iniciativa individual; *necessidades colectivas* as que exigem, para a sua satisfação, a colaboração, mediante a intervenção coactiva do Estado.

¿ Mas este critério será suficiente para caracterizar as necessidades colectivas ?

Parece-nos que não; a verdadeira solução encontrá-la-hemos numa orientação mixta.

Critério mixto (solução adoptada):— A medida que a sociedade evoluciona, com o aumento sempre crescente das necessidades, de uma e de outra categoria, a intervenção coactiva do Estado torna-se cada vez mais indispensável. A própria soberania do Estado fundamenta-se na existência de necessidades colectivas que é preciso satisfazer, tais como, construção de diques, edificação de cidades, reparação de estradas, promoção de higiene, de segurança e ordem pública, etc.

Já vimos o que são, para o critério da economia do meio, necessidades individuais e necessidades colectivas. É d'êste ponto que partimos, para demonstrar a insuficiência de tal orientação.

Suponhamos que o Estado põe a sua soberania, a sua coacção, ao dispôr da satisfação das necessidades individuais. Nêste caso, a sua intervenção é ilegítima, pois que sacrifica a colectividade a um fim particular.

A intervenção do Estado só se legitima, quando a necessidade a satisfazer é geral, isto é, quando é sentida pelo agrupamento social. Por isso, não podemos considerar sem importância o carácter de generalidade.

Com effeito, só se considera legítima a acção do Estado, quando esta se destina à satisfação de necessidades gerais, ou quando essa satisfação se considera indispensável ao progresso social.

É este o aspecto político das necessidades colectivas, segundo o qual se procura saber quais as necessidades que o Estado deve tomar a seu cargo.

Concluimos, portanto, que *necessidades colectivas* são aquelas que, não podendo ser satisfeitas pela livre iniciativa individual, o são pela acção do Estado, em vista do interesse geral.

Tal é a solução adoptada.

Sabemos que as necessidades aumentam com o progresso social; mas, por outro lado, aumenta também o número de *serviços públicos* que se destinam a satisfazer as necessidades de interesse geral. É para isso que o Estado desenvolve a sua actividade financeira.

Nêste momento, devemos ainda referir-nos à distinção entre o campo de necessidades individuais e o campo de necessidades colectivas, distinção que se nos afigura difficil de fazer, tanto mais que o seu âmbito varia com o tempo, com as idéas sociais e políticas e com o desenvolvimento dos processos técnicos de satisfação. Assim, a *assistência* foi, durante muito tempo, uma necessidade de ordem individual, promovida pelos particulares ou pelas ordens religiosas. Mas, desde que se alteraram as condições económicas e se enfraqueceram as idéas morais, a *necessidade individual de assistência* transformou-se em *necessidade colectiva*. Já não havia generosidade e os pobres e doentes tinham que ser socorridos por qualquer meio. Daí, o aparecimento desta necessidade colectiva.

Havemos de ver mais tarde e mais pormenorizadamente, como certas escolas afirmam que as necessida-

des colectivas aumentam em detrimento das necessidades individuais.

2. Formas de satisfação das necessidades colectivas. Dificuldades duma economia colectiva natural. — Vejamos agora as formas de satisfação das necessidades colectivas, que são: *expontânea ou voluntária e da intervenção coactiva do Estado*.

A primeira forma é aquela pela qual os indivíduos contribuem, ou com bens ou com serviços, voluntariamente, para a satisfação das necessidades colectivas.

Desta forma, que tende a desaparecer, apenas encontramos hoje alguns vestígios, por isso é que ela não interessa sobremodo. Passemos à segunda forma.

A intervenção coactiva do Estado manifesta-se por dois processos: ou por meio da exigência coactiva, processo indirecto, ou por meio da satisfação indirecta, isto é, da actividade financeira do Estado.

O *processo directo*, também chamado *de economia colectiva natural*, é constituído pela exigência coactiva de prestações não remuneradas, de bens ou de serviços. Este processo é deveras excepcional, pois que apenas existe num pequeno número de casos, como, por exemplo, na prestação do serviço braçal que representa a sobrevivência duma contribuição dada, directamente, para a satisfação das necessidades. O mesmo se diga do serviço militar obrigatório e da instituição do júri (1).

Mas o Estado precisava de repartir êsses encargos por igual, isto é, proporcionalmente às riquezas, às

(1) É de notar que o serviço militar é remunerado, mas, essa remuneração é tão pequena que não compensa os serviços prestados. Por isso mesmo é que o consideramos também como um vestígio da economia colectiva natural.

sobrevivências de cada um. Ora, a economia colectiva natural conduzia o Estado a braços com um grande número de dificuldades, como era a de determinar a quota-parte dos bens ou dos serviços com que cada um devia contribuir. E, mesmo que assim não fôsse, outros inconvenientes surgiam, como: desperdício de fôrças nas mudanças e transportes dos bens e serviços, dum para outro lado, perdas enormes de tempo, etc.

Estas são as principais razões que nos levam a afirmar que uma economia colectiva natural não poderia subsistir. Com efeito, a moeda veio simplificar o problema. As trocas naturais, num dado momento da evolução, tornaram-se impossíveis. A existência de necessidades colectivas contribuiu imenso para o aparecimento da moeda, que, dêste modo, veio pôr tôrmo às dificuldades com que lutava o Estado, ao pretender satisfazer as necessidades colectivas.

Pode parecer, à primeira vista, que a economia colectiva natural nunca existiu, e isto porque a moeda só não existiu num período muito afastado e simples da vida económica. Todavia, o certo é que tal não podemos afirmar, visto que ainda hoje temos certos vestígios de um tal regime, como acima exemplificamos.

O outro aspecto da intervenção colectiva do Estado é o *processo de satisfação indirecta*, ou *da actividade financeira do Estado*, por meio do qual êste obtem sômas monetárias que exige de todos os indivíduos, proporcionalmente aos haveres de cada um, a fim de satisfazer, êle próprio, as necessidades, com as sômas adquiridas, applicando-as à aquisição dos bens materiais e dos serviços a isso indispensáveis.

Sabendo nós que, na essência, as duas categorias de necessidades — individuais e colectivas — são perfei-

tamente idênticas, é claro que, no fundo, os meios para a sua satisfação são também os mesmos.

Por isso que vivemos num regime de economia monetária, o processo-regra de satisfação das necessidades colectivas é o *processo indirecto*, ou seja, o da *actividade financeira do Estado*.

3. Actividade financeira. Suas características. Seus aspectos fundamentais. — A actividade financeira é a actividade desenvolvida pelo Estado na aquisição de bens materiais, para dar satisfação às necessidades colectivas. E assim é que, na nossa economia, essencialmente monetária, as necessidades colectivas cifram-se para o Estado, em necessidades de dinheiro. O ponto inicial, é, por conseguinte, a obtenção de dinheiro. O outro ponto dessa actividade é a aplicação dessas sômas na aquisição de bens ou serviços.

Há, portanto, dois momentos da actividade financeira do Estado :

1.º — A obtenção de dinheiro ;

2.º — O emprêgo dêsse dinheiro.

A êstes dois momentos correspondem, respectivamente, aquilo a que costuma chamar-se *receitas e despêsas* do Estado. Assim, o que na economia colectiva natural se passava num só momento, no actual regime de economia monetária, verifica-se em dois momentos.

A esta actividade, desenvolvida na cobrança das receitas e na realização das despêsas, para satisfação das necessidades colectivas, é que se chama *actividade financeira*.

O Estado, para dar satisfação às necessidades colectivas, tem de proceder como procederia um indivíduo, ao satisfazer as suas necessidades, por meio de bens de

consumo. É por essa razão que o Estado não pode furtar-se ao progresso técnico, visto que tem de satisfazer as necessidades colectivas fundamentais, adquirindo, por um lado, bens que, com o seu consumo, desaparecem, e por outro, bens que, ao contrário, têm uma certa duração.

Assim como em Economia Política, fizemos a distinção entre capitais fixos e capitais circulantes, também agora devemos distinguir entre *bens de consumo correntes* e *bens de consumo fixos ou duradouros*.

É com estas espécies de bens que o Estado paga aos funcionários, cria estabelecimentos que reveste das mobílias indispensáveis, constrói portos, estradas, etc. Para isso, o Estado capitaliza, da mesma forma que faria um particular, se, por exemplo, quisesse comprar um automóvel.

¿Como consegue, então, o Estado capitalizar para a aquisição de bens duradouros?

Por dois processos: *directamente*, acumulando as várias receitas; *indirectamente*, recorrendo ao crédito ou empréstimo, e fazendo recaír sobre os particulares os encargos destinados à amortização e juros dessas dívidas.

Um princípio de justiça é que leva os Estados a usar do processo indirecto, justamente porque, desta maneira, tôdas as gerações vão contribuindo, ano a ano, com as respectivas sômas, para saldar o crédito contraído, especialmente quando se trata da aquisição de bens que também satisfazem necessidades respeitantes às gerações vindouras.

De modo que o *processo indirecto* representa a forma de repartir, pelos contribuintes, o custo dessas aquisições indispensáveis e o juro do capital que representam. Daí, o ser legítimo o recurso ao crédito, por parte do Estado.

¿Mas, poderá o crédito incorporar-se em qualquer dos momentos da actividade financeira? Podemos dizer que em qualquer delas se pode incorporar, tanto na receita, como na despêsa. Na verdade, entram no cofre do Estado certas quantias, que não deixam de ser receitas; mas também vão saindo a amortização e o juro, que são autênticas despêsas.

Será uma receita? É evidente que o Estado, ao obter aqueles bens, aquelas riquezas indispensáveis à satisfação das necessidades colectivas, enriquece o seu património, reforçando, a sua caixa, com as quantias recebidas.

Será uma despêsa? Realmente, parece sê-lo, visto que o passivo do Estado também aumentou, não tendo o dinheiro, só por si, elevado a substância patrimonial do Estado. Parece haver, pois, um paradoxo. Por isso é que não podemos afirmar, com rigor, se o crédito contitui uma receita ou uma despêsa.

Afinal, observando bem, o empréstimo — crédito — não é mais do que a antecipação duma receita que não pode ser cobrada imediatamente, e que tem de extinguir-se nos anos imediatos, com as receitas que se fôrem adquirindo.

Acontece que, se o Estado não tiver, no futuro, as receitas necessárias para a amortização dêsses capitais e do juro correspondente, teremos, inevitavelmente, a banca-rôta. Mas, se o Estado der um emprêgo útil a ôsses capitais, é claro que o resultado será vantajoso. Tudo depende não só da existência de receitas suficientes à série de amortizações (impostos), mas também da utilidade obtida com o emprêgo dêsses capitais.

Com o desenvolvimento da técnica — máquinas e capitais, cada vez mais perfeitos — o recurso do Estado ao empréstimo, é, a todo o momento, crescente

¿Mas, quais as regras que devem presidir às operações do crédito público? Há uma série de problemas especiais que se referem a essa actividade do Estado, e que não podem confundir-se com as receitas ou despesas.

Assim, o *crédito público*, constitue uma parte autónoma da sciência das finanças, da mesma maneira que as *receitas e despêsas*.

Mas há mais. O Estado precisa de quadros de contabilidade que nos dêem conta das receitas e despêsas. Além disso, precisa também dum cálculo anticipado dessas receitas e despêsas, para o que existem quadros de contabilidade que as prevêem. Há, portanto, duas espécies de quadros de contabilidade: *de previsto ou a priori e de realização ou a posteriori*.

No primeiro caso, o Estado prevê as suas receitas e despêsas; no segundo caso, faz a escrituração das receitas que vai cobrando e das despêsas que vai realizando, para melhor satisfação das necessidades colectivas, por ordem decrescente da sua intensidade. Só assim, o Estado consegue uma bõa administração financeira. Se tal não fizesse, poderia satisfazer necessidades menos intensas, e desprezar as que o eram mais; do mesmo modo, poderia gastar, num só período, tôdas as receitas que deviam ser dispendidas em vários.

Ora, a satisfação das necessidades colectivas faz-se sobretudo com as receitas provenientes dos impostos, único meio de enriquecer o Estado, sem lhe aumentar o passivo. Por isso, é necessário que existam tôdas as garantias de que o Estado, na satisfação das necessidades colectivas, realizará a máxima utilidade, e que serão satisfeitas, em primeiro lugar, as necessidades mais intensas; para isso só pedirá aos particulares o estritamente necessário a êsse fim.

O Estado precisa de organizar um sistema de arre-

cadação das receitas, que seja económico, e, além disso, um sistema de despêsas, para que estas se façam com economia, de forma a obter o máximo de utilidade, com o mínimo de despêsa. Para isso, torna-se indispensável uma rigorosa fiscalização. Em primeiro lugar, precisam de se estabelecer planos de receitas possíveis e despêsas indispensáveis, a fim de realizar o equilíbrio entre umas e outras; depois, carece de distribuir o montante das despêsas, de forma a obter a máxima utilidade; finalmente, é preciso determinar ainda o que cabe a cada serviço, a cada necessidade pública.

Precisa, pois, o Estado de estabelecer um quadro preventivo, que é um plano de acção em que ôle distribui as receitas que pode obter, pelas diversas despêsas a fazer. Este *quadro de previsão*, elemento principal dos quadros de contabilidade, é o *orçamento*.

E, assim, temos as quatro partes em que costuma dividir-se a sciência financeira: *orçamento*, *despêsas públicas*, *crédito público* e *receitas públicas*.

Contudo, há certos autores, sobretudo franceses e italianos, que excluem desta classificação as despêsas públicas, excluindo até o orçamento, porquanto afirmam terem estas divisões apenas valor administrativo, e não dizerem respeito, por conseguinte, à sciência das finanças.

Não podemos negar a lógica dêste argumento, visto que, num ponto de vista puramente teórico, podíamos dizer que ôles teem razão. E assim é que, determinadas as necessidades colectivas e as receitas, a aquisição de bens e de serviços não é senão um acto de administração. Mas, se por um lado assim acontece, o certo é que os menores processos de contabilidade interessam à sciência das finanças.

Vejamos, entretanto, qual o valor do orçamento.

O orçamento tem um tríplice valor: 1.º — é o ele-

mento por meio do qual o Poder Legislativo fiscaliza a actividade financeira do Poder Executivo, através da votação e discussão do orçamento; 2.º — é um plano de acção do Estado, no sentido de limitar a competência dos diversos agentes de administração que realizam as despêsas, a fim de que não dispendam mais do que devem, visto que os serviços teem no orçamento, determinadas verbas de que podem dispôr e que não podem exceder; 3.º — o orçamento é indispensável ainda, para o funcionamento regular dos serviços e para a sua fiscalização financeira, isto é, para os quadros de contabilidade de execução ou a *posteriori*, que correspondem às receitas realmente cobradas e despêsas efectuadas.

O orçamento é um plano de acção para um dado período financeiro; à medida que o período decorre e as despêsas se vão realizando, tanto as despêsas como as receitas vão sendo escrituradas.

Êstes quadros de contabilidade de execução servem não só para fiscalizar, como também para a análise regular das despêsas fixadas no orçamento; só por êles, os agentes podem saber o que já dispenderam e quanto teem ainda para dispender da soma que lhes foi attribuida pelo orçamento. Servem ainda para verificar a exactidão com que o Estado agiu.

Pelo que acabamos de expor, vemos qual seja a importância do orçamento.

4. Leis financeiras. Sua existência. Leis financeiras naturais e direito financeiro. Os diversos ramos do direito financeiro.

Os fenómenos financeiros são fundamentalmente fenómenos económicos. Contudo, a sua natureza não pode levar-nos a encará-los exclusivamente debaixo dêste

aspecto. Podemos encará-los também sob o ponto de vista jurídico e político.

Sob o ponto de vista político, porque o Estado, no exercício da sua actividade financeira, lança mão da sua soberania, além de que, a evolução financeira acompanha a evolução política;

Sob o ponto de vista jurídico, porque não podemos afastar os conceitos de equidade e de justiça, na distribuição dos encargos públicos, sempre que queiramos occupar-nos dos fenómenos financeiros.

Mas, pela própria definição de fenómenos financeiros — os processos de que o Estado se serve para a satisfação das necessidades colectivas — se vê que estamos em face de fenómenos essencialmente económicos. É mesmo, talvez, o aspecto económico que nêles predomina, o que não é de estranhar, visto que, a princípio, a sciência financeira se incorporava na sciência económica.

Os fenómenos financeiros podem aparecer-nos ainda sob o ponto de vista social, porque o Estado, através da actividade financeira, provoca deslocações de riquezas, a fim de proteger uma classe à custa de outra. É assim, que elle exige das classes capitalistas um impôsto com que se criam obras de beneficência e assistência, que irão favorecer as classes proletárias.

É evidente que tudo isto tem uma grande importância social.

Sabemos que há leis normativas, ou leis de finalidade, e leis causais, ou científicas. As primeiras são aquelas normas de conduta social, que se impõem às vontades; as outras são as relações de constância entre um fenómeno e as condições da sua manifestação.

O fenomeno financeiro provoca reacções determinadas pela existência dessas leis causais. O Estado esta-

belece um impôsto que vai recaír sôbre uma determinada classe; mas, em virtude da repercussão, êsse impôsto vai sobrecarregar outra classe: — esta é a chamada *lei da repercussão do impôsto*. Êste fenómeno dá-se quando o contribuinte, contrariando as previsões do legislador, transfere para outro contribuinte o impôsto que lhe havia sido tributado.

O Estado pode também emitir um empréstimo público, nas condições em que lhe aprouver; simplesmente, o empréstimo tem de ser feito, de acôrdo com as condições do mercado, sem o que não conseguirá colocar o empréstimo no país. Esta é a *lei da cotação dos fundos públicos*, que se enuncia da seguinte maneira: « as cotações dos fundos públicos tendem para a capitalização do rendimento dos títulos, à taxa de juro do mercado ».

Por esta lei, o valor dum título deve aproximar-se da capitalização do rendimento do mesmo título, tendo em consideração a taxa de juro do mercado de capitais.

Mas, as leis financeiras podem ser também, como as leis económicas, *naturais* e *históricas*. As primeiras correspondem às condições permanentes da vida financeira; as outras, a condições próprias duma certa organização social e política. As leis económicas naturais verificam-se em todos os tempos e em todos os lugares. São leis que, para se poderem verificar, apenas exigem que as condições da manifestação do fenómeno sejam as mesmas.

Quanto às leis históricas, elas regulam os fenómenos num certo período, podendo, por isso mesmo, chamar-se *transitórias*.

Certos escritores contestam a existência de leis naturais que rejam os fenómenos financeiros, admitindo apenas as que regem os fenómenos económicos.

Contudo, basta notar que elas são leis verificadas

em todos os tempos e em todos os lugares. O aumento da capacidade contributiva superior ao do rendimento, a verificação da repercussão do imposto, segundo a maior ou menor facilidade de restrição da matéria colectável e a tendência da cotação dos fundos públicos para a capitalização do rendimento dos títulos, à taxa de juro do mercado, são leis que se verificam verdadeiras em todos os tempos e em todos os lugares.

Ao contrário, outros autores afirmam não existirem leis históricas em finanças, mas apenas leis naturais. Esta opinião, seguida pela escola austríaca, tem ainda mais razão de ser que a anterior. Na verdade, os fenómenos financeiros são regidos por leis históricas e por leis naturais, embora as primeiras sejam sempre menos numerosas.

As leis naturais supõem alguma coisa de permanente nos fenómenos que regem. Essa característica não falta também nos fenómenos financeiros, qual seja a de serem, sempre e em todos os lugares, processos de satisfação de necessidades públicas.

As leis financeiras naturais caracterizam-se por serem *pouco numerosas e necessárias*. *Pouco numerosas*, porque são profundamente dependentes da organização positiva do Estado, visto que andam em estreita ligação com os fenómenos financeiros, os quais integram elementos jurídicos e políticos; *necessárias*, porque, dado um fenómeno e as condições da sua manifestação, podem determinar-se as suas consequências.

Vejamos agora o direito financeiro, que costumam definir como sendo o conjunto de regras indispensáveis ao desenvolvimento da actividade financeira do Estado.

O direito financeiro abrange vários ramos. É costume falar-se em *direito financeiro*, *direito fiscal* e *direito tributário*.

O *direito financeiro* serve para exprimir o conjunto de regras que regulam a actividade financeira do Estado.

O *direito tributário* é o conjunto de normas de direito que dizem respeito ao lançamento e cobrança de impostos.

O *direito fiscal* é rigorosamente o mesmo que direito tributário e nesse sentido é tomada esta expressão no programa da Faculdade de Direito. Porém, na linguagem vulgar usa-se muitas vezes a expressão *direito fiscal* para exprimir apenas uma certa categoria de impostos: os impostos indirectos. E até a organização de certos tribunais e a sua designação legal se inspiram neste conceito. É assim, que a lei chama tribunais de contencioso fiscal aos que teem a seu cargo apenas o contencioso aduaneiro.

A-pesar-desta imprecisão, vai-se acentuando a tendência para se formar um conceito nítido de cada uma destas expressões. Desta forma poderemos definir direito financeiro como sendo *o conjunto de normas jurídicas que regulam a actividade financeira do Estado*. Assim, ôle abrange as regras jurídicas concernentes às receitas e despêsas do Estado, ao crédito público e à contabilidade.

O direito tributário será constituído pelas *regras jurídicas applicáveis às receitas provenientes das taxas e impostos, isto é, pelo conjunto das receitas tributárias, adentro do qual se enquadra o direito fiscal, que é o conjunto de receitas provenientes dos impostos indirectos*.

PARTE I

Orçamento ⁽¹⁾

5. Noções gerais. O orçamento e as suas funções. Características gerais do orçamento.
6. Natureza jurídica do orçamento.
7. Valor político do orçamento.

5. Noções gerais. O orçamento e as suas funções. Características gerais do orçamento. — Nas economias privadas, com uma vida económica relativamente rudimentar, não se sente tanto a necessidade da organização do orçamento, embora o seu carácter permita a sua existência.

Nas economias industriais, a-pesar-de se observar a necessidade de organizar um orçamento, as circunstâncias em que elas se desenvolvem, isto é, as oscilações do meio económico — baixas e altas de salários, alterações nos preços de venda das matérias primas, etc. — impedem-nas de tal organização. É que os elementos do custo de produção e do preço de venda exigem uma

(1) Ao tratarmos desta matéria, servimo-nos, em grande parte, de «*O Orçamento Português*», do DR. A. MONTIHO e do «*Cours de Science des Finances et de Legislation Financière Française*», de JÈZE.

previsão constante (visto que as alterações também são constantes), o que impede, por esta mesma razão, que se organize um orçamento.

Mas, complexa como é a vida financeira do Estado, indispensável se torna a elaboração do orçamento, a fim de se assegurar o equilíbrio entre as receitas e as despêsas.

«Em todos os Estados modernos se reconheceu que não há prosperidade nas finanças públicas, sem orçamento. Préviamente, determinam-se para cada período, com exactidão, as despêsas a fazer e as receitas a cobrar. Dêste modo, os serviços públicos funcionarão regularmente, sem interrupção; no momento convencionado, tôdas as obrigações serão cumpridas. Esta regularidade nos pagamentos é considerada como uma das condições essenciais do crédito público. Por outro lado, a regularidade nas receitas reputa-se não menos indispensável, não só no interêsse do tesouro, como também no interêsse dos devedores.

Tôdas estas determinações e previsões periódicas são minuciosamente estabelecidas e controladas; procura-se que tudo isto seja feito com seriedade e corresponda à realidade» (1).

Posto isto, estamos habilitados a definir o orçamento. E assim diremos que o orçamento é um quadro onde se inumeram, avaliam e comparam, prévia e periodicamente, as despêsas a fazer e as receitas a cobrar pelo Estado num certo período financeiro.

Prever, inumerar, avaliar e comparar as despêsas e as receitas, eis as características do orçamento.

(1) GASTON JÈZE, *Cours de Science des Finances et de Legislation Financière Française*, pág. 5.

As funções mais importantes do orçamento são :

1.^a — Manter o equilíbrio entre as receitas e as despesas e assegurar a satisfação das necessidades, por ordem decrescente da sua intensidade, fazendo uma distribuição económica das receitas cobradas, pelas variadas necessidades colectivas.

É esta a função do orçamento debaixo do ponto de vista da orientação geral da actividade administrativa e financeira do Estado ;

2.^a — Facilitar ao Poder Legislativo a fiscalização sobre a actividade financeira do Poder Executivo.

Todo o serviço público acarreta uma despesa, sendo necessária, por isso mesmo, uma receita. Ora, a autoridade que autoriza a despesa e aprova a receita é, por essa razão, chamada a discutir os serviços, os actos políticos que são a base dessa despesa e dessa receita. Submeter o orçamento, periodicamente, à votação das Câmaras, é reconhecer-lhes o poder de pedir aos ministros explicações minuciosas de todos os seus actos e projectos administrativos e financeiros.

Temos, assim, a segunda função do orçamento, qual seja a de permitir a fiscalização administrativa e financeira do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, e por isso, impedir que o Govêrno exceda as verbas destinadas a cada despesa, à parte raríssimas excepções.

O facto de o orçamento ser limitado quanto ao tempo, tem em vista a renovação da autorização legislativa, no fim do período financeiro, e ainda as modificações do orçamento, impostas pela necessidade de adaptação da previsão às necessidades presentes.

Assim, é grande a importância política do orçamento, porque, se a maioria do Parlamento é hostil ao Govêrno, recusar-se-há a votá-lo, não podendo então o Poder Executivo exercer a sua acção. Em face disto, o chefe do

Estado ou demite o gabinete e constitui um outro, votando as Câmaras o orçamento, ou opta pela dissolução das Câmaras, o que, em geral, só acontece quando estas estão de tal modo constituídas que recusam a votação do orçamento a qualquer que seja o Governo.

Como se vê, é através do orçamento que o Poder Legislativo manifesta a sua confiança ou desconfiança no Poder Executivo ;

3.º — Limitar a competência dos funcionários encarregados da administração dos serviços públicos, na realização das despesas exigidas para a manutenção desses mesmos serviços.

Com efeito, para cada serviço, são destinadas certas verbas que se aplicam à satisfação das suas diferentes necessidades. Desta maneira, se limita a competência dos diversos funcionários a cargo de quem está a administração desses serviços. Se assim não fôsse, isto é, se os funcionários pudessem livremente dispor da verba atribuída ao serviço que administram, porventura poderia acontecer que, uma vez esgotada a verba, em despesas desnecessárias, o Estado se visse na contingência de a reforçar, a fim de assegurar a continüidade e regularidade do serviço, o que traria como consequência um provável desequilíbrio financeiro.

O orçamento, por sua própria definição, distingue-se: do *balanço*, da *avaliação média* e da *conta*.

Efectivamente, não podemos confundir o orçamento com o *balanço*, visto que este é um mapa onde se contem o activo e o passivo duma certa administração ; é uma simples verificação do património activo e passivo do Estado ; é um inventário dos seus bens e créditos e dos seus débitos. Por outro lado, o orçamento apenas contém os rendimentos dos bens do Estado e as suas despesas. Isto não significa, porém, que no orçamento

sòmente encontremos os rendimentos dos bens do Estado e às suas despêsas; dizendo assim, apenas queremos indicar quais são as verbas do *balanço* que se repercutem no *orçamento*. Além disso, o balanço apenas interessa aos estatísticos, pois sob o ponto de vista prático pouca importância tem, porquanto não nos pode revelar, duma maneira certa, o poder financeiro do Estado. Ao contrário, o orçamento supõe uma indispensável avaliação exacta e precisa. Demais, o orçamento é um programa financeiro que interessa sobretudo aos governantes, os quais teem a seu cargo a realização dos serviços públicos, e aos indivíduos a quem incumbe a obrigação de fornecer os meios indispensáveis à manutenção dos mesmos serviços. Assim, vemos que o orçamento é duma capital importância sob o ponto de vista prático.

Não devemos ainda confundir o orçamento com a *avaliação média das receitas e despêsas*. Com effeito, esta fornece-nos as receitas e as despêsas dum *ano-médio*, e, por isso que se refere a receitas e despêsas passadas, nunca poderia prever as receitas e as despêsas futuras. Para nós, pouca importância pode ter a *avaliação média*, porquanto, quer as receitas quer as despêsas, variam continuamente, em virtude das variações também contínuas do poder financeiro do Estado e dos inúmeros acontecimentos que vão surgindo através da sua vida. Veremos em todo o caso que a avaliação média é um elemento que se utiliza na elaboração do orçamento.

Finalmente, o orçamento deve ainda distinguir-se da *conta*. Na realidade, aquelle, é um plano de acção, onde se prevêem as despêsas que se hão-de effectuar num período futuro, e as receitas que serão cobradas em igual período, fechando sempre com um saldo provável;

sòmente encontremos os rendimentos dos bens do Estado e às suas despêsas; dizendo assim, apenas queremos indicar quais são as verbas do *balanço* que se repercutem no *orçamento*. Além disso, o balanço apenas interessa aos estatísticos, pois sob o ponto de vista prático pouca importância tem, porquanto não nos pode revelar, duma maneira certa, o poder financeiro do Estado. Ao contrário, o orçamento supõe uma indispensável avaliação exacta e precisa. Demais, o orçamento é um programa financeiro que interessa sobretudo aos governantes, os quais teem a seu cargo a realização dos serviços públicos, e aos indivíduos a quem incumbe a obrigação de fornecer os meios indispensáveis à manutenção dos mesmos serviços. Assim, vemos que o orçamento é duma capital importância sob o ponto de vista prático.

Não devemos ainda confundir o orçamento com a *avaliação média das receitas e despêsas*. Com effeito, esta fornece-nos as receitas e as despêsas dum *ano-médio*, e, por isso que se refere a receitas e despêsas passadas, nunca poderia prever as receitas e as despêsas futuras. Para nós, pouca importância pode ter a *avaliação média*, porquanto, quer as receitas quer as despêsas, variam continuamente, em virtude das variações também contínuas do poder financeiro do Estado e dos inúmeros acontecimentos que vão surgindo através da sua vida. Veremos em todo o caso que a *avaliação média* é um elemento que se utiliza na elaboração do orçamento.

Finalmente, o orçamento deve ainda distinguir-se da *conta*. Na realidade, aquelle, é um plano de acção, onde se prevêem as despêsas que se hão-de effectuar num período futuro, e as receitas que serão cobradas em igual período, fechando sempre com um saldo provável;

a *conta* é um extrato das despêsas effectuadas e das receitas cobradas num dado Estado, num certo período de tempo e fechando sempre com um saldo real, positivo ou negativo.

6. **Natureza jurídica do orçamento.** — Põe-se agora a difícil questão de saber qual a natureza jurídica do orçamento. Há variadíssimas opiniões a êste respeito; contudo, occupar-nos-hemos apenas daquelas que se nos afiguram de maior importância.

O Dr. Armindo Monteiro, tentando fazer uma síntese das diferentes doutrinas surgidas, divide-as em dois grandes grupos:

1.º — *as que atendem ao conteúdo jurídico do orçamento considerado em globo, como uma unidade;*

2.º — *as que atendem apenas ao conteúdo de cada uma das partes em que o orçamento pode ser dividido.*

No primeiro grupo, podemos ainda considerar três sub-divisões:

A) *Autores para quem o orçamento é uma lei.* Entre estes, destaca-se HAENEL, o defensor mais acérrimo desta opinião, para o qual o orçamento é uma lei no sentido material, e isto porque põe a cargo do Governo um certo número de obrigações jurídicas.

Mas esta doutrina é inaceitável, já porque não atende ao verdadeiro conteúdo do orçamento, já porque nos leva a conclusões bastante ilógicas.

Adentro desta doutrina, ainda há outros autores, como GRAZIANI, que consideram o orçamento uma lei no sentido formal. Não aceitaremos também esta opinião, visto que tem o grave inconveniente de não atender à natureza intrínseca do orçamento. Na verdade, o Poder Legislativo emite, por vezes, verdadeiros actos administrativos, e o Poder Executivo emite outros que

são autênticas leis. Observado no seu conteúdo e num critério material, conclui-se que o orçamento nunca é uma lei, porque lhe falta o carácter de generalidade e permanência, inerente à lei.

B) *autores que consideram o orçamento um acto administrativo.* Defendem esta orientação LABAND e VON MARTITZ que afirmam a inexistência de qualquer regra jurídica no orçamento, e que êle, afinal, não é mais do que um acto de administração e uma medida de execução, não pertencendo, porisso, à esfera do Poder Legislativo.

Ora, afirmar que a organização do orçamento não pertence, em parte, ao Poder Legislativo, é ir contra a própria realidade. Isto é o bastante para abandonarmos também esta teoria.

c) *Autores que consideram o orçamento um acto-condição.* Os sequazes desta opinião, SEIDLER, IELLINEK e MATTON, consideram o orçamento como um acto-condição, visto que condiciona o exercício da actividade financeira do Poder Executivo. Êle não é senão um acto de previsão, porquanto, a delimitação das competências está já feita por leis anteriores. O orçamento é, assim, uma condição para que o Govêrno possa exercer a sua actividade.

Esta opinião, porém, não é de aceitar com tal generalidade, e isto por várias razões. É que, há receitas provenientes da economia privada do Estado, como as resultantes dos juros dos dividendos das acções ou obrigações que o Estado possui e ainda as que proveem do funcionamento de certas indústrias do Estado, para as quaes a votação do orçamento não pode considerar-se como condição da cobrança dessas receitas, visto que elas pertencem ao Estado, independentemente da sua votação. Nêste caso, o orçamento é uma simples pre-

visão absolutamente independente da sua recepção. Para os impostos, por exemplo, é que, na verdade se poderia dizer que o orçamento era um acto-condição, visto que o Poder Executivo os não pode cobrar, sem que elle esteja aprovado. O mesmo se diga das despêsas. Para umas, as que provêem, por exemplo, da dívida pública, o orçamento é um mero acto de previsão. Na verdade, as despêsas da dívida pública fundam-se num contrato e, porisso, o Poder Legislativo não pode negar autorização para que elas se façam. Duma maneira geral, poderemos dizer que isto acontece com todas as despêsas obrigatórias.

No segundo grupo, ou seja no daquelas *teorias que atendem apenas ao conteúdo de cada uma das partes em que o orçamento pode ser dividido*, apparece-nos, em primeiro lugar DUGUIT. Êste, abstrahndo o conceito formal e atendendo unicamente ao conteúdo do orçamento, é, collocando-se no ponto de vista exclusivamente material, distingue entre receitas e despêsas, porque lhe parecerem um conteúdo jurídico diferente.

O orçamento das despêsas é essencialmente um acto de administração, visto que envolve apenas a previsão das sômas a dispender com os serviços públicos a effectuar. Nunca pode ser, portanto, uma lei.

O orçamento das receitas, ora é uma verdadeira lei, ora uma simples operação administrativa. Nos países em que domina o princípio da anualidade das receitas, temos que fazer a distincção entre as receitas provenientes do imposto e as receitas provenientes de qualquer outra fonte. No primeiro caso, o orçamento é uma lei, é um acto legislativo, no segundo, o orçamento representa uma série de meras operações administrativas.

Nos países que não admittem o princípio da annuali-

dade, o orçamento das receitas nunca pode ser uma lei, mas apenas uma simples operação administrativa.

Mas, DUGUIT pecou por considerar o orçamento um acto criador do imposto, quando êle não passa dum acto-condição. Não é o orçamento que cria o imposto, mas sim a lei tributária. A votação do orçamento é, porém, condição para que êle possa ser cobrado em cada ano nos termos da lei. E, enquanto o orçamento não estiver votado, o Poder Executivo não pode exercer a sua actividade.

A-pesar-das suas soluções não serem as requeridas, o seu método é hoje o dominante. A DUGUIT cabe o incontestável mérito de haver encontrado o verdadeiro método para a análise do orçamento. Pondo de parte o critério que o considera em globo, DUGUIT encarou-o nos seus diversos aspectos. Porém, na caracterização e definição, deixou-se, as mais das vezes, influenciar pela terminologia e ideias da velha escola alemã, que tanto basta para pormos de parte a sua opinião.

GASTON JÈZE, utilizando o método de DUGUIT, foi mais feliz nas soluções a que chegou. Por isso, a sua opinião é hoje admitida pela maior parte dos juriconsultos dos Estados modernos.

Para êle, o orçamento nunca é uma lei, sendo umas vezes um acto-condição, outras vezes um acto sem significação jurídica alguma.

Como DUGUIT, JÈZE distingue o orçamento das receitas do orçamento das despêsas, estabelecendo ainda a distinção entre *receitas de impostos e outras quaisquer receitas*.

Na parte das *receitas provenientes do imposto*, nos países em que existe a regra da annualidade, o orçamento é um acto-condição, visto que o Parlamento, ao votar as receitas, preenche a condição necessária para

o exercício da actividade dos funcionários administrativos; nos países em que não está consagrada a regra da anualidade, o orçamento das receitas não tem nenhuma significação jurídica, pois que o regular exercício da actividade dos agentes administrativos não depende do voto parlamentar.

Quanto às *receitas não-provenientes do imposto*, o orçamento é uma simples avaliação de ordem financeira, não tendo, por isso mesmo, nenhum valor jurídico.

Pelo que respeita ao orçamento das despêsas, devemos fazer também a distinção entre *despêsas que representam actos realizados anteriormente pelo Estado e despêsas que representam actos a realizar pelo Estado*.

O orçamento das primeiras não tem geralmente significado jurídico, visto que o Parlamento, aprovando o orçamento nesta parte, não pratica um acto jurídico; realiza um acto de simples previsão financeira. O Poder Legislativo tem o dever jurídico de votar os créditos; por isso, não pode negar-se a autorizar o pagamento das dívidas anteriormente contraídas pelo Estado.

Nas despêsas que representam actos a realizar pelo Estado, o orçamento é um acto-condição, pois que a sua votação condiciona a competência dos agentes administrativos.

Estas soluções de JÈZE, serão de aceitar? Vejamos.

JÈZE confunde o aspecto administrativo com o aspecto jurídico. Que importa que o Estado seja juridicamente obrigado a pagar as suas dívidas públicas? Enquanto o Poder Legislativo não tiver autorizado êsses pagamentos, o Poder Executivo não os pode realizar legitimamente.

Portanto, *a autorização das despêsas é sempre um acto-condição*. De maneira que, dentro dêste jôgo de

competências, a votação do orçamento, em relação às despêsas, é sempre um acto-condição.

Chegamos, assim, à conclusão de que a votação do orçamento é quasi sempre um acto-condição. E-o sempre, em relação às despêsas; em relação às receitas, é também acto-condição, quando se trata das receitas provenientes do imposto e nos países em que existe a regra da anualidade.

¿Isto será o bastante para podermos considerar o orçamento um globo, como um acto-condição, como afirma o Dr. Armindo Monteiro?

O Dr. Armindo Monteiro faz tal afirmação, porque, diz êle, o orçamento condiciona o exercício da actividade financeira e administrativa do Poder Executivo.

No entanto, parece nos que o orçamento não pode ser considerado em globo, sob o ponto de vista jurídico, como um acto-condição, pois que não tem uma natureza jurídica una. Efectivamente, êle é um acto-condição, mas apenas no sentido político. Assim, quando no incio dum determinado ano financeiro, o Parlamento não votou ainda o orçamento, o Govêrno apenas pode obter receitas e não fazer despêsas.

Está, por conseguinte, comprovado que o orçamento tem um aspecto jurídico demais variado para poder ser examinado e classificado em globo.

Só no sentido político pode ser considerado no seu conjunto como um acto-condição.

7. Valor político do orçamento. — A votação do orçamento permite às Câmaras criticar a administração do Estado, ao mesmo tempo que é um excelente meio de obrigar o Poder Executivo a seguir a orientação do Parlamento.

Já sabemos que o orçamento é um mapa das despê-

sas a realizar e das receitas a cobrar, num período futuro. Ora, uma vez que todo o serviço público representa sempre uma despesa e requiere uma receita, o Parlamento é levado indirectamente a discutir os serviços públicos, no momento em que fixa a despesa e fixa a receita.

Desta maneira, submeter periodicamente o orçamento à aprovação do Poder Legislativo, é o mesmo que conceder-lhe o direito de fiscalização sobre toda a actividade financeira do Poder Executivo. Como vemos, o exercício desta actividade depende da aprovação do orçamento por parte das Câmaras. E assim, pode suceder que essa aprovação seja recusada, o que acarretaria consequências bastante graves. Já atrás dissemos que a recusa da votação do orçamento significa, por parte do Poder Legislativo, a não-aceitação da política seguida pelo Poder Executivo. As consequências deste conflito, num governo parlamentar, seriam: ou a demissão do ministério, ou a dissolução das Câmaras; num governo presidencialista, isso implicaria a dissolução do Parlamento, visto que é o chefe do Estado quem resolve a questão.

Mas estas situações são muito raras, sendo fácil até contar os casos em que houve completa recusa da votação do orçamento.

Pode, porém, acontecer que, não se recusando as Câmaras à aprovação do orçamento, ele ainda se não encontre votado na abertura do novo ano financeiro, ficando, por esse facto, o Governo impedido de exercer a sua actividade administrativa e financeira. Na verdade, a complexidade do orçamento requiere um sem número de discussões, por vezes tão morosas que impedem que esteja aprovado no momento em que se exige a sua aplicação. Para obstar a este inconveniente, há a vanta-

gem de se estabelecer um limite mais ou menos longo para a votação do orçamento, a fim de que se consiga tê-lo votado quando êle é necessário.

Mas, supponhamos que, a-pesar-de tôdas estas providências, o orçamento não está ainda votado no começo do novo período financeiro. Como resolver então? Três soluções nos aparecem :

1.^a — *Autorização ao Poder Executivo*, por meio dum diploma especial, *de gastar nma certa verba, enquanto não estiver votado o orçamento*. Êste sistema tem o grave inconveniente de subtrair ao Poder Legislativo a fiscalização precisa sôbre o Poder Executivo. Uma vez autorizado o Govêrno a dispende uma determinada verba concedida pelo Parlamento, êle fica com completa liberdade de a gastar como muito bem entender, sem que esteja sujeito a espécie alguma de fiscalização.

2.^a — *Prorrogação do orçamento do ano anterior, mediante uma nova autorização legislativa*. Êste processo é condenável, porque a natureza do orçamento não se coaduna com a sua prorrogação. Efectivamente, a previsão feita para uma determinada época corresponde apenas às necessidades de então, podendo, em virtude da variação das necessidades, não se adaptar a qualquer outro período. Ê, pois, uma solução inaceitável. Contudo, ela foi usada ainda no ano de 1931, em Espanha, numa época anormal, em que se não tinha conseguido votar o orçamento a tempo.

3.^a — *Sistema dos duodécimos provisórios*, que consiste numa espécie de orçamento provisório, votado para um mês, e que corresponde a um duodécimo do orçamento total. Desta maneira, autoriza-se o Poder Executivo a gastar êsse duodécimo. Isto não quiere dizer que não possam ser adoptados dois ou três duodécimos, ou tantos quantos forem necessários. Assim, por

exemplo, em Portugal, houve tempo em que se viveu no sistema dos duodécimos provisórios. Ainda há pouco, em 1928, foi autorizado um duodécimo provisório, por se ter feito, em Maio do mesmo ano, a Reforma Orçamental, e o orçamento só ter podido começar a vigorar em Agosto, e não em Julho, como devia ser.

Este sistema não é muito recomendável. Não obstante, à falta de melhor e no caso de não haver orçamento votado a tempo, é a solução preferível, já porque realiza as previsões com mais certeza, visto que o são apenas para um mês, já porque evita que o Poder Executivo se furte à fiscalização do Poder Legislativo.

8. Regras fundamentais a que deve obedecer a organização do orçamento:

- A) Regra da universalidade;*
- B) Regra da unidade;*
- C) Regra do orçamento bruto ou da não-compensação;*
- D) Regra da não-consignação;*
- E) Regra da especialização orçamental.*

9. Regras da organização orçamental e o problema da autonomia dos serviços.

Há um certo número de regras clássicas de organização orçamental que, além do seu valor tradicional, teem também um grande valor administrativo, pois que tendem a assegurar a fiscalização efectiva do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, em matéria de administração financeira, e ainda a fazer com que o orçamento seja uma previsão exacta. Essas regras são: *regra da universalidade, regra da unidade, regra do*

orçamento bruto ou da não-compensação, regra da não-consignação e regra da especialização orçamental.

Alguns autores pretendem reduzir estas cinco regras apenas a três: da *universalidade*, da *unidade* e da *especialização orçamental*, e isto, porque consideram a *regra do orçamento bruto* incluída na da *universalidade* e a da *não-consignação* na da *unidade*. Havemos de ver que elles não teem razão.

A) **Regra da universalidade.** — Esta regra diz que *tôdas as receitas e tôdas as despêsas devem estar incluídas no orçamento, e sujeitas à aprovação orçamental.*

Para que o Estado possa saber se as despêsas cabem nas receitas, precisa de ter diante de si tôdas essas receitas e despêsas. Por isso, o orçamento deve contê-las tôdas. É êste o valor administrativo da regra da universalidade. Mas, não é só administrativamente que ela tem importância; o seu valor manifesta-se também politicamente, pois, se tôdas as receitas e despêsas não estivessem incluídas no orçamento, isso significaria que nem tôda a fiscalização financeira pertenceria ao Poder Legislativo. Esta regra tem, assim, em vista evitar que o Poder Executivo fure certas receitas à autorização legislativa. Tem por fim também impedir que se destrua a visão do conjunto das receitas e despêsas do Estado. Efectivamente, se há despêsas que não entram no orçamento, podem surgir dúvidas na apreciação da situação financeira e pode ainda acontecer que se não respeite, para a satisfação das necessidades públicas, o grau da sua intensidade. Ora, isto só se pode assegurar com a fiscalização do Poder Legislativo sobre tôdas as despêsas, além de que, só num quadro de conjunto, se pode ver se essa exigência foi realmente obser-

vada. É por isso que esta regra é princípio aceite na legislação de todos os países. Entre nós, está sancionada expressamente pelo Decreto n.º 15.465, de 14 de Maio de 1928 (Reforma Orçamental), nos arts. 19.º e 13.º.

O art. 19.º diz: «Todos os serviços públicos, gerais, regionais ou locais, quer gozem ou não de autonomia administrativa ou financeira, estarão sujeitos às leis e regulamentos gerais de contabilidade pública no que respeita à organização dos seus orçamentos, à execução dos seus serviços, ao pagamento das suas despesas e à apresentação, fiscalização e julgamento das suas contas, ficando subordinada a esta regra a sua relativa autonomia.

§ único. São exceptuados os estabelecimentos bancários do Estado, que se regerão pelos seus diplomas especiais.» E diz o art. 13.º do mesmo decreto: «Tôdas as receitas e tôdas as despesas dos serviços públicos, estejam ou não sujeitos a administrações autónomas e haja ou não fundos especiais que lhes sejam destinados, serão incluídas no orçamento, exceptuando-se apenas as de estabelecimentos financeiros do Estado onde se realizem operações bancárias.»

Este art. 13.º estabelece uma excepção à regra, pois que exceptua «os estabelecimentos financeiros do Estado, onde se realizem operações bancárias.» Esta é uma excepção relativa, motivada pelo facto de tais estabelecimentos terem um orçamento próprio, orçamento êste que, da mesma maneira, é sujeito à aprovação do Poder Legislativo. É o que se dá com a Caixa Geral de Depósitos e com a Administração Geral dos Correios e Telégrafos (nesta, a título transitório).

B) Regra da unidade. — Segundo esta regra, tôdas as receitas e tôdas as despesas públicas devem fazer parte de um único orçamento.

O fundamento d'este princípio encontra-se em razões de ordem administrativa, porque o estabelecimento de orçamentos múltiplos teria como conseqüência a perda, completa duma visão nítida das receitas e despêsas. Portanto, para que se tenha uma noção imediata do equilíbrio entre as receitas e as despêsas, necessário se torna a elaboração de um único orçamento. Mas há outra razão. Sabemos já que a satisfação das necessidades colectivas deve ser feita por ordem decrescente da sua intensidade. Ora, o estabelecimento de orçamentos separados poderia prejudicar a distribuição económica das receitas à satisfação das necessidades, segundo essa ordem decrescente da sua intensidade. Assim, por exemplo, se houvesse um orçamento para a despêsa de cada ministério, como nem todos têm as mesmas necessidades, podia acontecer que um deles pudesse satisfazer tôdas as necessidades, mesmo ao menos intensas, e um outro nem sequer tivesse possibilidades de satisfazer as mais intensas. Em vista disto, torna-se necessário que as receitas públicas constituam uma massa amorfa, global, que se applicará imediatamente.

Esta regra da unidade pode ser violada sem que o seja a da universalidade, e vice-versa. Na verdade, suponhamos que tôdas as receitas e despêsas foram orçamentadas e submetidas à apreciação do Poder Legislativo, mas que, em vez de se ter organizado o orçamento num todo único, esta organização foi feita por ministérios. As receitas de cada ministério foram affectadas ao pagamento das respectivas despêsas. Êste é o primeiro caso -- viola-se o princípio da unidade, respeitando-se o princípio da universalidade. Vejamos o segundo caso: a organização orçamental compõe-se de um único orçamento das receitas affectadas ao pagamento de tôdas as despêsas públicas. Suponhamos, con-

tudo, que houve receitas e despêsas que não foram incluídas no orçamento. Com facilidade verificamos que, neste caso, a regra da universalidade foi violada, embora a regra da unidade fôsse absolutamente respeitada e deixada intacta.

C) Regra do orçamento bruto. — Por esta regra, todas as receitas e despêsas devem incluir-se no orçamento, sem qualquer compensação ou desconto.

O Estado, por exemplo, ao cobrar os impostos, faz certas despêsas com os serviços organizados para esse fim, tendo para isso, dois processos de fazer a escrituração: ou faz o orçamento bruto, incluindo tódã a receita e despêsa, isto é, não descontando a despêsa na receita, ou faz a compensação, escriturando apenas o lucro ou prejuízo, isto é, só registando a receita, depois de subtraída a despêsa (receita líquida). Assim, ao orçamento bruto contrapõe-se o orçamento líquido, no qual são inscritas as receitas e as despêsas, fazendo-se, sempre que isso seja possível, a respectiva compensação.

A regra da não-compensação ou do orçamento bruto justifica-se por razões de ordem administrativa e política. Com efeito, a adopção do sistema da compensação ou do orçamento líquido vinha prejudicar a acção fiscalizadora do Poder Legislativo. Era uma fonte de obscuridade e dificultava a apreciação da vida financeira, visto que, para isso, se tornava necessário saber se as receitas eram ou não económicas. Uma receita dispendiosa é uma receita a afastar, e, com o sistema do orçamento líquido, era impossível saber quais as despêsas de cobrança de qualquer receita. Pelo contrário, com a adopção da regra do orçamento bruto, já isso não acontece, porque o Poder Legislativo fica com todos os

elementos para verificar o custo de cada fonte de receita e para exercer a sua fiscalização.

Esta regra é uma consequência da regra da universalidade. Mas é preciso notar que, se assim é, já o contrário se não verifica, e isto porque, a regra da universalidade exige que as receitas e despêsas estejam *tôdas* no orçamento, ao passo que a do orçamento bruto já não faz tal exigência, contentando-se apenas com que se não faça a compensação. Portanto, não se compreenderia que fôsse adoptada a regra da universalidade, e não o fôsse também a regra da não-compensação. Não obstante, pode adoptar-se esta, sem aquela.

A regra do orçamento bruto está estabelecida na nossa legislação, nos arts. 17.º e 18.º do dec. n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919, que reorganiza os serviços da contabilidade pública.

O art. 17.º do citado decreto preceitua: «Tôdas as receitas serão inscritas no orçamento pela importância integral, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza.

§ único. Na avaliação das receitas seguir-se-hão os princípios legais actualmente estabelecidos, mas, quando se reconheça pelas cobranças dos rendimentos dos anos anteriores que qualquer delas tende a progredir, poder-se-há levar em conta na respectiva avaliação uma percentagem de aumento não excedente à que se verificar nas aludidas cobranças».

E o art. 18.º: «Tôdas as despêsas serão inscritas no orçamento pela sua importância total, sem dedução de qualquer receita, embora criada para ter aplicação a algum encargo».

Esta regra é, porém, algumas vezes violada. Assim, por exemplo, na Caixa Geral de Depósitos e na Administração Geral dos Correios e Telégrafos, houve a

violação da regra da não-compensação, porquanto nem tôdas as receitas e despêsas são incorporadas no orçamento do Estado, em que apenas figura a participação nos lucros, pelo Estado. Violou-se também a regra da unidade, porque o orçamento dêsses serviços é feito separadamente. Mas a regra da universalidade não foi violada, pois que o mapa foi sujeito à votação do Poder Legislativo.

¿ Pode a regra da não-compensação reduzir-se à da universalidade? Sob o ponto de vista administrativo, pode, porque tôdas as receitas e despêsas fazem parte do orçamento e, portanto, tôdas as quantias entradas ou saídas teem de ser escrituradas. Simplesmente, para maior clareza, elas são separadas.

Mas, como em rigôr só constituem receitas do Estado, no sentido económico, as receitas líquidas, a regra da não-compensação deve considerar-se, de uma maneira geral, independente da da universalidade.

D) Regra da não-consignação. — As receitas dos serviços públicos não devem ser affectadas a quaisquer despêsas públicas em especial, mas antes constituir um único fundo, a fim de melhor dar satisfação às diversas necessidades por ordem decrescente da sua intensidade.

Da mesma maneira que a regra do orçamento bruto se deve considerar uma aplicação da regra da universalidade, também a da não-consignação se deve considerar uma aplicação do princípio que inspirou a regra da unidade, visto que, quer no seu fundamento, quer nos seus fins, são bastante semelhantes. Na verdade, tanto uma como outra negam a existência de orçamentos especiais. Uma vez que a regra da não-consignação não permite a consignação das receitas a certas despêsas, ela nega implicitamente a existência de orçamentos especiais. Senão vejamos: o orçamento supõe que

as receitas são aplicadas às despêsas nele inumeradas. Ora, se cada serviço tivesse orçamento especial, as suas receitas seriam destinadas às suas despêsas, isto é, haveria consignação das receitas às despêsas. Precisamente isso é que a regra da não-consignação pretende evitar. Nos seus fins, as duas regras são também idênticas, pois que qualquer delas tem em vista permitir que as receitas e despêsas sejam distribuídas segundo a ordem decrescente da sua intensidade, para que assim se evitem despêsas anti-económicas.

Mas, o que é a consignação? É a affectação, a reserva de certas receitas a certas despêsas, o que a regra da não-consignação procura impedir, a fim de evitar, como já vimos, que se vão satisfazer necessidades menos intensas em detrimento das mais intensas e urgentes. Essa distribuição anti-económica das receitas podia ocasionar um período de desequilíbrio orçamental, e isto porque se podia consumir uma grande parte das receitas em despêsas de pouca importância, tendo de se recorrer ao crédito para satisfazer aquelas que se tornam indispensáveis, visto que nunca se pode contar com as sobras das outras despêsas.

A regra da não-consignação, além de assegurar o princípio da satisfação das necessidades por ordem decrescente da sua intensidade, avigora a fiscalização que o Poder Legislativo exerce sobre o Executivo, e que éste, por sua vez, exerce sobre os serviços. Na verdade, a inexistência do princípio da não-consignação faria com que se não pudessem exigir responsabilidades a quem de direito, pela administração anti-económica dos serviços.

Embora tanto a regra da não-consignação como a da unidade tenham idêntico fundamento, isso não significa que, uma vez violada uma, a outra o seja também.

Assim, pode ser organizado um único orçamento adentro do qual, e apenas em relação a certos serviços, se apliquem as receitas a despêsas especiais. Nêste caso, houve uma consignação, a-pesar-de ser respeitada a regra da unidade.

Ultimamente, tem-se observado que a regra da não-consignação aparece freqüentes vezes violada, na maior parte dos orçamentos. Convém, pois, procurar as razões que fizeram abandonar a consignação e averiguar quais as que militam a favor do princípio moderno da não-consignação. Com efeito, a consignação das receitas do Estado emprega-se ainda hoje, em vista dos seguintes objectivos :

1.º — *Reforçar o crédito público*, para dar uma maior confiança e mais garantias de solvabilidade do Estado aos seus crêdores. Assim, se o Estado contrai um empréstimo, como não pode dar garantias semelhantes às que os particulares oferecem (penhor, hipoteca, etc.), faz a consignação de certas receitas ao pagamento dos encargos da dívida. Desta maneira, concedendo certos privilégios aos seus crêdores, o Estado fácilmente obtem os empréstimos de que necessita, ao mesmo tempo que as condições do seu pagamento se tornam menos onerosas. Foi o que succedeu entre nós, com o convênio de 1902, e com os decretos de salvação pública de 1892, pelos quais as receitas provenientes das alfândegas seriam consignadas ao pagamento de juros e à amortização da dívida pública, especialmente da externa. Os empréstimos do Caminho de Ferro teem também consignação nas receitas do fundo especial dos Caminhos de Ferro.

Há certos casos em que é permitido aos crêdores fiscalizar a seriedade dessas consignações. Um exemplo disto é o que se passou com os empréstimos feitos pela França à Turquia. Em certa altura, tendo esta negado

a existência de alguns dos empréstimos e não cumprido outros, foi-lhe estabelecido um contrôle financeiro de fiscalização, por várias negociações.

Outras vezes ainda, o Estado diz que os encargos de um determinado empréstimo serão cobertos com as receitas provenientes das obras a que elle se destina. Assim, por exemplo, o Estado contrái um empréstimo destinado à criação dum serviço público, e determina que a sua amortização deverá ser feita com os rendimentos provenientes do funcionamento dêsse mesmo serviço. Claro está que isto não passa duma simples afirmação que pretende demonstrar serem as receitas superiores aos encargos contraídos, pois, a verdade é que só há consignação, quando as receitas consignadas ficam cativas ao pagamento dos encargos do empréstimo.

«O recurso à consignação de receitas para reforçar o crédito público tem graves inconvenientes. O principal é o de implicar uma diminuição da independência política do Estado. Com effeito, pode succeder que, num certo momento, os funcionários públicos entendam ser necessário reformar o regime fiscal, e reorganizar, suprimir ou reduzir a fonte da receita cujo produto é consignado a certo pagamento. Ora, esta affectação traz, quer sob o ponto de vista jurídico, quer sob o ponto de vista político, uma desvantagem considerável, — pois, admitindo que essa reforma é juridicamente legítima, ella seria muito difficil de fazer, sob o ponto de vista político; tornava-se indispensável entrar em negociações com os credores, para obter o seu consentimento. Juridicamente, o consentimento dos credores não é necessário, mas politicamente, é imprescindível, aliás, elles julgarão que a reforma fiscal a effectuar não dará garantias aos encargos tomados, o que naturalmente provocaria um grande abalo no crédito público.

Além disso, a consignação das receitas não tem valor prático para os crêdores e não lhes pode inspirar inteira confiança de que ela seja estritamente cumprida por parte do govêrno que a prometeu; para isso, seria necessário uma sanção, uma organização particular, com agentes fiscalizadores. Ora, quais seriam então os órgãos de fiscalização? Se fôsem os agentes do Estado devedor, é de crer que os crêdores não se sentissem eficazmente garantidos; por outro lado, se o fôsem os crêdores, isso seria inconciliável com as ideias actuais da organização politica. Na verdade, a intervenção dos crêdores, e sobretudo de crêdores estrangeiros, na administração das receitas públicas, implica uma subordinação politica intolerável e que um Estado moderno não suporta, senão em último caso. — A consignação das receitas ao pagamento privilegiado de certos crêdores é uma prática humilhante; é uma prova infalível do mau estado financeiro dum país; é uma situação à qual se não resignam senão aqueles Estados que teem as suas finanças avariadas, sem um sólido crédito público.

Finalmente, a consignação privilegiada de receitas a certos crêdores faz supor uma distinção entre as várias dívidas públicas, o que parece ser hoje injustificável. As dívidas do Estado parecem, assim, não ter tôdas o mesmo carácter obrigatório. Mas isto vai de encontro às idéas modernas, visto que o principio fundamental é o de que tôdas as dívidas do Estado, sem distinção de natureza e de origem, devem ser pagas integralmente e sem atrazo; a obrigação do Estado é a mesma em todos os casos; entre os crêdores não deve existir preferênciã alguma» (1).

2.º — *Manter o equilíbrio entre as receitas e despêsas*

(1) GASTON JEZE, *ob. cit.*, pág. 81 e segs.

de certos serviços. — Por vezes, encontramos a affectação duma determinada receita às despêsas de certo serviço. Assim, por exemplo, a Junta Autónoma das Estradas, para a realização dos seus fins, tem consignados, por uma disposição de carácter permanente, os rendimentos de certos impostos. Esta é a maneira de garantir à Junta Autónoma das Estradas uma certa prestação, a fim de que ela possa atingir os seus objectivos, sem que estes tenham que estar sujeitos à votação orçamental. Por outro lado, esta prática evita o desequilíbrio orçamental, visto que se limita o montante das despêsas, não podendo estas exceder o montante das receitas que lhes foram consignadas.

Um outro exemplo é o da criação de certas taxas, como as de assistência, que recaiam sôbre determinadas receitas a cobrar, e que se destinem a formar um fundo de assistência pública. É assim, pois, que nos aparece a taxa de assistência sôbre os hotéis.

Outras vezes, observa-se ainda um outro caso: uma espécie de consignação ao contrário, estabelecida para limitar o montante das receitas, em casos muito especiais, e apenas nas finanças locais. É, por exemplo, o caso de se autorizar uma autarquia local a cobrar certa receita que não poderá exceder o montante duma determinada despêsa a realizar. «Assim, é muito razoável que a lei orgânica duma administração local, depois de ter inumerado limitativamente as fontes de receitas, às quais as autoridades locais tem possibilidade de recorrer, bem como as despêsas a fazer, limite ainda os poderes financeiros destas autoridades, determinando que as sômas provenientes de tais ou tais fontes de receita serão exclusivamente applicadas a cobrir esta ou aquella categoria de despêsas locais. Há, neste caso, uma combinação destinada a defender os contri-

buintes contra os esbanjamentos dos administradores locais.

Nas legislações financeiras positivas, a regra antiga era a consignação das receitas às despêsas, quer em vista de limitar as despêsas, quer em vista de limitar as receitas. Hoje, essas consignações são raras nos orçamentos do Estado. Pelo contrário, em matéria de finanças locais, elas são freqüentes (1).

Estas modalidades de consignação teem os inconvenientes de enfraquecer o contróle financeiro do Parlamento sôbre as despêsas, diminuir a publicidade das operações financeiras, complicar a contabilidade e, por isso mesmo, obscurecer os seus resultados, enfim, tornar mais pesado o serviço de tesouraria do Estado.

3.º — *Conferir autonomia ou personalização a certos serviços.* — Adiante referir-nos-hemos mais desenvolvidamente a esta matéria de autonomia dos serviços.

E) Regra da especialização orçamental. — *As receitas e as despêsas devem ser escritas no orçamento discriminadamente e não duma maneira global, isto é, a cada despêsa deve corresponder uma verba.*

Antigamente, nas Assembleias Legislativas, costumavam aprovar-se as despêsas em globo, mediante a apresentação de uma só sôma para tôdas as despêsas que o Poder Executivo calculava realizar.

Actualmente, tal sistema tem sido abandonado, podendo dizer-se que todos os países livres seguem a regra da especialização orçamental.

No nosso orçamento ela encontra-se respeitada, como se pode ver pela lei da receita e despêsa do Orçamento

(1) JÈZE, *ob. cit.*, págs 88 e 89.

Geral, tendo sido consignada pelos arts. 14.º e 15.º do Decreto n.º 15.465, de 14 de Maio de 1928 e 4.º a 10.º do Decreto n.º 16.670, de 27 de Março de 1929.

Esta regra, ao mesmo tempo que habilita o Poder Legislativo a exercer a sua acção fiscalizadora, torna mais rigorosa a previsão a que o orçamento se destina. Efectivamente, não é possível computar numa só verba, e com exactidão, o montante da receita e da despesa. A autorização legislativa nenhum valor teria, se incidisse apenas sôbre o valor global. A especialização é ainda necessária para a execução do plano financeiro do Estado. Assim, se as autorizações fôsem globais, e os agentes do Poder Executivo ficassem com inteira liberdade de dispôr, como muito bem entendessem, das receitas, podia acontecer que, ao realizarem as despesas, não tivessem em vista a sua utilidade, efectivando obras sumptuárias, perfeitamente dispensáveis, e se tivessem que votar novas receitas, quando surgissem necessidades inevitáveis, como a de instrução, defêsa nacional, etc. Ora, isto iria causar um grande desequilíbrio financeiro. É, pois, para evitar êstes inconvenientes, que hoje se adopta a regra da especialização orçamental. Efectivamente, com esta regra, cada serviço fica tendo uma determinada verba de que poderá dispôr, sem prejuízo para os outros serviços.

Mas, até que ponto deve ir a especialização?

Se é certo que ela tem a vantagem de oferecer ao Poder Legislativo a facilidade de fiscalização, certo é também que ela não deve ir tam longe que dificulte a aprovação do orçamento, pela sua demasiada complexidade; ela não deve ser tam grande que leve o Poder Legislativo a emmaranhar-se num sem número de verbas, perdendo tempo na discussão de assuntos que não representem interêsse de maior. Necessário é, pois, um meio

térmo, quere dizer, a especialização não deve ser tam pequena que anule a acção fiscalizadora do Poder Legislativo, nem tam grande que dificulte a acção do Poder Executivo, não lhe permitindo a faculdade de, dentro de certos limites, transferir verbas dum lugar para outro. Em Portugal, por exemplo, o orçamento pròpriamente dito é votado pelas Câmaras, que podem, desta maneira, votar as receitas artigo por artigo, e as despêsas capítulo por capítulo, encontrando até, no desenvolvimento do orçamento, a justificação de cada uma das verbas. O que interessa ao Parlamento é saber quanto se gasta para manter cada serviço e verificar a economia e seriedade com que se administram os serviços, não precisando de descer à minúcia de examinar verba por verba.

O orçamento português comprehende três partes fundamentais: *Preâmbulo*, *Orçamento pròpriamente dito* e *Desenvolvimento*.

Ora, para que se possa encontrar a justificação de certas verbas a aprovar, é necessário que o Desenvolvimento já esteja feito antes do Orçamento pròpriamente dito. O Desenvolvimento do orçamento serve de base à sua execução, visto que é nele que os serviços encontram bem discriminadas as despêsas que tem a faculdade de realizar.

9. Regras de organização orçamental e o problema da autonomia dos serviços. — Há pouco vimos que a regra da não-consignação era violada na consignação, em virtude da autonomia ou personalização dum serviço,

Em que consistem, então, os serviços autónomos?

Êstes serviços são aqueles que supõem uma contabilidade e uma administração próprias e distintas da contabilidade e administração do Estado, isto é, que

teem receitas e despêsas próprias e, conseqüentemente, uma certa liberdade no emprêgo dos seus fundos.

¿Mas em que condições devem existir, e para que existem? Quais as necessidades que os originaram?

Êstes problemas colocam-nos em face da apreciação da actividade económica do Estado, visto que a organização dos serviços autónomos é uma maneira de subtrair as explorações industriais do Estado às críticas que lhes são dirigidas pelos individualistas.

De facto, os individualistas dizem que a intervenção do Estado deve reduzir-se ao mínimo, e até, no domínio da actividade industrial e económica, ela nunca deve admitir-se. E isto por várias razões :

1.^a — Os indivíduos criticam sempre os governos e obedecem à lei simplesmente por medo, não sendo guiados pelo interêsse social ;

2.^a — As constantes reclamações dos empregados que, pouco se importando, por vezes, com os interêsses gerais, só tratam de pedir e impôr aumentos de ordenado, bem como a burocracia dos Estados, não se adaptam à administração dos serviços industriais ;

3.^a — Há falta de interêsse do administrador pelo funcionamento do serviço, visto que êle ganha sempre o mesmo, ainda que o serviço dê maus resultados, e visto que as receitas dêste se perdem no grande número dos rendimentos do Estado ;

4.^a — As dotações dadas ao serviço, além de serem diferentes, de ano para ano, podem não estar de acôrdo com as suas necessidades, perdendo-se, no orçamento geral, a noção da relação natural entre o activo e o passivo da emprêsa ;

5.^a — Em vista de simples motivos políticos, nomeiam-se, muitas vezes, para êsses serviços pessoas incompetentes e, portanto, com falta de autori-

dade para fiscalizar devidamente a execução dos trabalhos.

6.^a— Pode também dizer-se, duma maneira geral, que os serviços industriais do Estado não têm a elasticidade e liberdade necessárias para se adaptarem aos serviços, e bem assim às modificações que se vão operando na técnica da produção.

Ora, como acima dissemos, o regime de autonomia é uma maneira de subtrair as explorações industriais do Estado às críticas que lhes são dirigidas. Com efeito, os serviços autónomos, dotados dum orçamento próprio e duma administração própria, sujeita a regras próprias também, evitam êsses inconvenientes, visto que não são submetidas a regras uniformes e ríspidas, mas antes a regras próprias e particulares de cada um. Desta maneira, já não há, por exemplo, o inconveniente de se não poderem proporcionar constantemente as actividades industriais às necessidades do mercado.

Vejamos quais as vantagens dos serviços autónomos :

1.^a— Com a organização de uma contabilidade própria, permite-se elaborar um quadro de receita e despesa, de modo a terem sempre uma noção do equilíbrio em que devem manter-se.

Na verdade, nos serviços industriais, as receitas e as despesas perdem-se nas receitas e despesas gerais do Estado. Pelo contrário, se houver uma autonomia, nada se confunde.

2.^a— A organização autónoma permite dotar os serviços com um regulamento próprio que torna possível adaptar a forma de remuneração dos funcionários aos lucros da empresa, isto é, faz participar nos lucros os administradores.

Se a empresa não fôsse autónoma, já isso não seria possível, visto que não haveria os lucros, que se per-

deriam na contabilidade geral do Estado. Sendo assim, os funcionários não seriam tam zelosos na sua administração, não se interessando pela diminuição do custo de produção da empresa. É o que acontece, por exemplo, com as sociedades anónimas, onde o interesse dos administradores, como tais, é superior àquele que elles teem como empresários. Por isso, é que o interesse se dilui. Mas, se a empresa fôr autónoma, já os administradores podem ter um interesse directo nos lucros, que é um estímulo para uma boa administração económica. E, não é só o interesse directo que leva os administradores a serem zelosos, visto que tais organizações dão relêvo aos resultados positivos ou negativos, tornando os seus administradores mais responsáveis. No regulamento geral, desde que os funcionários lhe obedçam, obedecem à lei, cumprem o seu dever, não se interessando pelo progresso da empresa, e quando a responsabilidade existe, ella é diminuta. Inversamente, na forma autónoma, já os administradores teem a responsabilidade de um verdadeiro industrial, visto que esta se torna mais precisa e clara, uma vez que teem de obedecer rigorosamente ao seu regulamento próprio e particular, e visto que os resultados da administração se manifestam nos lucros ou perdas.

3.^a — A organização autónoma permite uma maior liberdade de acção aos serviços que tendem a aumentar a sua eficiência. Ao invés, os serviços não-autónomos cristalizam, não progridem, visto que vivem adentro dos seus regulamentos gerais. O regime de autonomia coincide, portanto, com o progresso, ao mesmo tempo que origina uma boa concorrência entre os próprios serviços.

4.^a — Além disso, dizem os defensores dos serviços autónomos que estes, tendo uma contabilidade própria, se tornam susceptíveis de receber a colaboração dos

capitais ou liberalidades particulares. Num regime de serviços não-autónomos, já isso se não dá. Na verdade, ninguém quer emprestar capitais nem fazer liberalidades, sabendo que elles se vão perder no Orçamento Geral do Estado, sendo, porventura, applicados a fins diversos daqueles que se tinham em vista ao conceder tais capitais.

Tais são os mais fortes argumentos a favor dos serviços autónomos, e que fazem com que elles tenham certas superioridades sobre os não-autónomos.

Que crítica podemos fazer a esta defêsa?

É necessário encarar este problema da apreciação dos serviços autónomos, debaixo dum duplo ponto de vista: sob o ponto de vista do desenvolvimento do serviço e sob o ponto de vista financeiro e orçamental.

a) *Sob o ponto de vista do desenvolvimento do serviço*, a adopção da autonomia tem como consequência fatal o enfraquecimento da fiscalização central dos serviços, visto que a torna difficil em relação às suas receitas e despêsas. Os serviços procuram mesmo evitá-la, porque consideram a fiscalização da contabilidade central como prejudicial, trazendo como consequência um maior número de desperdícios do serviço.

Mas, se isto é certo, é fora de dúvida também que esta crítica parece não resistir à objecção de que, estando o serviço autónomo organizado com a participação nos lucros concedida aos administradores, se evitam êsses desperdícios. Assim, podia resultar um justo equilibrio. Não obstante, esta objecção nada adianta, porquanto nem sempre é possível organizar o serviço autónomo com a participação nos lucros, por parte dos administradores, e, mesmo que o fôsse, isso faria com que surgissem desigualdades entre os funcionários. Só para os serviços industriais pròpriamente ditos é que tal

seria possível. Mas ainda neste caso há um inconveniente: as empresas do Estado não devem ter a preocupação de realizar lucros, mas apenas de satisfazer um interesse colectivo.

b) *Sob o ponto de vista financeiro e orçamental, o regime de autonomia é também condenável, pois faz perder a noção do resultado geral das finanças do Estado. Perde-se a visão total do equilíbrio financeiro do Estado, pelo facto de existirem inúmeros orçamentos, pois que cada serviço tem o seu, além de que é dificultada a fiscalização do Poder Legislativo sobre o Executivo. Desta maneira, a autonomia dos serviços é uma fonte de anarquia financeira e de desorganização orçamental, sendo violada a regra da unidade do orçamento, visto que há receitas afectadas a certas despêsas. Além disso, tendo os serviços receitas próprias, pode suceder que elas sejam empregadas na satisfação de necessidades menos intensas, em detrimento de outras mais urgentes.*

Este sistema tem ainda o inconveniente de ser mais caro, em vista da natural tendência que os serviços teem para um maior desenvolvimento. Na verdade, à medida que esse desenvolvimento vai tomando maiores proporções, as despêsas vão também crescendo; e enquanto o serviço a si tiver receitas afectadas, estas serão empregadas no seu progresso. Mas, esta aspiração é, por vezes, prejudicial ao equilíbrio financeiro do Estado.

Com o regime da autonomia são violadas as regras da *unidade*, porque cada serviço tem o seu orçamento; da *não-consignação*, porque as receitas dos serviços são affectadas às suas despêsas; do *orçamento bruto*, porque, no orçamento do Estado, apenas entram as receitas ou despêsas líquidas; e da *universalidade*, porque as recei-

tas e despêsas do orçamento formam um orçamento especial, não sendo, por conseguinte, inscritas no Orçamento Geral do Estado.

*

* *

Perante tôdas estas vantagens e inconvenientes, somos obrigados a adoptar uma solução eclética. Mas, em que termos devemos pôr essa solução? Do seguinte modo:

¿Quando é que se admite a autonomia dos serviços? E quando é que ela se não admite?

Quanto aos serviços autónomos organizados em regime de participação nos lucros, é nossa opinião que se pode adoptar essa autonomia para os serviços industriais, e isto porque, dêste modo, maior é o estímulo para a expansão do serviço que a consignar.

Mas, como regime geral, a autonomia dos serviços não se concebe. É certo que, teóricamente, a fiscalização central pode tornar efectivas as responsabilidades; contudo, praticamente, isso é impossível, porquanto uma autonomia generalizada impedia essa fiscalização. O regime da autonomia generalizada é um regime de anarquia financeira, visto que os serviços se defendem da fiscalização central.

Mas pode haver autonomia sem ser possível a participação de lucros. Assim, por exemplo, as Universidades viveram, durante muito tempo, em regime de autonomia. Ora, fácil é de ver que se não podia dar ao Reitor uma participação nos lucros, e, todavia, êstes serviços progrediram. O mesmo se diga da Junta Autónoma das Estradas. Não se trata aqui propriamente duma actividade industrial, mas antes dum serviço com

autonomia, onde se não podia aplicar a participação nos lucros, privativa dos serviços industriais.

Por tôdas estas razões apontadas, o regime de autonomia é muito mais caro do que um serviço de organização una.

É preciso notar ainda que, quando um país tem um regime de dificuldades financeiras, segue uma política de diminuição dos serviços autónomos, da mesma maneira que, se um país tem meios mais que suficientes para fazer face às necessidades, aumenta o número de serviços autónomos.

Qual a razão por que assim acontece? É assim, porque os serviços autónomos são mais dispendiosos, não obstante serem mais produtivos.

Portanto, a solução que se impõe é a seguinte: *os serviços autónomos não podem admitir-se como regime geral*, uma vez que são uma fonte de anarquia e desperdício para a organização financeira do Estado. Mas, em relação a certas actividades de natureza industrial e a certos serviços, a autonomia pode defender-se, com a restrição, porém, de que é muito mais cara e que, por conseguinte, só os países ricos a devem empregar.

Em Portugal, desde 1928 que se tem seguido um regime de guerra à autonomia, porque um dos elementos de mais graves perturbações no orçamento era um certo número de serviços autónomos. Na verdade, antigamente sucedia que, quando se pretendia criar um serviço e se não queria perturbar o equilíbrio financeiro do Estado, affectava-se uma certa receita ao serviço criado, que livremente a administrava, serviço êsse que, porventura, se não adaptaria ao regime dos serviços autónomos. A consequência era a de que a criação desse serviço não passava afinal dum elemento que vinha agravar o equilíbrio financeiro do Estado, visto

que nem sempre era fácil arranjar receitas para seu sustento. Assim, estes serviços, que não tinham uma autonomia absoluta, mas limitada, pululavam. Tornou-se necessário, porisso, fazer-lhes guerra, precisamente porque eram uma fonte de desperdício.

O Decreto n.º 15.465, de 14 de Maio de 1928 (Reforma Orçamental), nos seus arts. 13.º e 19.º, já atrás transcritos, eliminou todos os serviços autónomos do Estado, fazendo-os entrar no regime da contabilidade pública, com excepção da Caixa Geral de Depósitos. Posteriormente, exceptuou-se também a Administração Geral dos Correios e Telégrafos, ainda que temporariamente.

*

* *

Antes de deixarmos este assunto, torna-se necessário fazer a distinção entre *serviços autónomos* e *serviços personalizados*.

Ao passo que num serviço autónomo há um rendimento próprio e receitas affectadas às suas despêsas, isto é, uma organização e contabilidade próprias, num serviço personalizado há tudo isso e ainda mais um património próprio. A personalização é, por assim dizer, um grau superior de autonomia.

Por conseguinte, o elemento diferencial entre estas duas espécies de serviços é a existência ou inexistência dum património próprio. É assim que o património dos serviços autónomos está integrado no património geral do Estado, enquanto que os serviços personalizados tem um património distinto do do Estado. Desta maneira, chegamos à conclusão de que pode haver autonomia sem património. Temos um exemplo frizante na Junta Autónoma das Estradas, que apenas tem certas receitas do

Estado affectadas às suas despêsas. Pelo contrário, a Caixa Geral de Depósitos realiza certas operações bancárias, como empréstimos, transferências, taxas de juro, etc., e, no fim de cada ano, esta actividade bancária dá-lhe um lucro que é do Estado. No entanto, este serviço é personalizado, porque uma parte desse lucro é destinado ao fundo da reserva que é o da Caixa Geral de Depósitos, sendo esta mesma que o administra da forma que melhor entender, desde que se submeta à fiscalização central.

Portanto, a Caixa Geral de Depósitos é um serviço personalizado, pois que tem um património que, embora do Estado, está sujeito à sua própria administração.

Vejamos um outro caso. Os serviços dos Correios e Telégrafos, serão personalizados? À primeira vista, parece que sim, visto que possuem edificios, instrumentos, linhas, etc.; mas, esse património parece não ser o bastante para podermos fazer tal afirmação. Na verdade, esse património é do domínio público do Estado, uma vez que os Correios e Telégrafos não tem a sua livre administração. Assim, por exemplo, estes serviços só podem alienar tal património, desde que obedeçam às regras gerais que respeitam à alienação do património do Estado.

10. **Organização do Orçamento português. Idéas gerais.**
11. **Execução do orçamento. As transferências de verbas. Os créditos adicionais.**
12. **Preparação do orçamento.**

10. **Organização do orçamento português —** Esta matéria referente à organização do nosso orçamento encontra-se regulada pelos Decretos n.º 15.465,

de 14 de Maio de 1928 e n.º 16.670, de 27 de Março de 1929.

O orçamento português compreende actualmente três partes: *Preâmbulo*, *Orçamento propriamente dito* e *Desenvolvimentos*, sendo, contudo, as duas últimas partes as que constituem propriamente o orçamento.

O *Preâmbulo*, que contém elementos ou dados de informação geral, abrange 9 mapas sintéticos, como prescreve o art. 2.º do Decreto n.º 15.465. Para que possamos fazer uma idéa do conteúdo d'esses mapas, fazemos a transcrição dos arts. 3.º a 11.º do citado decreto.

Art. 3.º O mapa n.º 1 conterà o orçamento geral da administração pública, designará as receitas por capítulos, e as despêsas totais de cada umas das seguintes *Divisões*:

DIVISÃO A — *Órgãos superiores do Estado*, com três subdivisões ou capítulos: Presidência da República, Representação Nacional e Presidência do Governo.

DIVISÃO B — *Negócios Estrangeiros e Defesa Nacional*, com três subdivisões ou capítulos: Ministério dos Estrangeiros, Ministério da Guerra e Ministério da Marinha.

DIVISÃO C — *Negócios Interiores*, assim classificados:

1.º De ordem política e segurança pública: Ministério do Interior;

2.º De ordem jurídica: Ministério da Justiça;

3.º De cultura: Ministério da Instrução;

4.º De ordem económica: Ministério do Comércio e Comunicações e Ministério da Agricultura.

DIVISÃO D — *Colónias*: Ministério das Colónias.

DIVISÃO E — *Finanças*: Ministério das Finanças.

O referido mapa acabará por indicar a sôma das receitas e a sôma das despêsas de tôdas as *Divisões*.

Art. 4.º O mapa n.º 2 fará a enunciação geral das emprêsas do Estado e compreenderá duas *Divisões*, com as suas verbas globais, a saber :

DIVISÃO A — *Conta de exploração*: despêsas, receitas, *superavit*, *deficit*.

DIVISÃO B — *Conta de estabelecimento*: despêsas, receitas provenientes da conta de exploração, subvenção do Tesouro.

Art. 5.º O mapa n.º 3 apresentará a *Conta Geral da Dívida Efectiva do Estado*. Consignará, por totais, as verbas effectivas da dívida pública, referida a 31 de Dezembro anterior, e do encargo anual de juros e amortizações, excluindo a conta de títulos na posse da Fazenda, em cada uma das cinco *Divisões* seguintes :

DIVISÃO A — *Dívida consolidada*, subdividindo-a em dívida em moeda corrente e dívida em ouro.

DIVISÃO B — *Dívida Fundada Amortizável*, subdividindo-a em interna e externa, e em dívida em moeda corrente e dívida em ouro.

DIVISÃO C — *Empréstimos Especiais Amortizáveis*, compreendendo a dívida ao Banco de Portugal, nos termos do contrato de 1918.

DIVISÃO D — *Dívida Amortizável de Guerra*.

DIVISÃO E — *Dívida Flutuante*, subdividindo-a em interna e externa.

Art. 6.º O mapa n.º 4 exporá a *Conta Geral da Dívida Fictícia*, constituída por títulos na posse da Fazenda. Indicará por totais as sômas do capital da dívida e do encargo anual de juros e amortizações, em cada uma das *Divisões* seguintes :

DIVISÃO A — Títulos entregues pelo Tesouro em caução de empréstimos.

DIVISÃO B — Títulos existentes na posse real do Tesouro.

DIVISÃO C — Títulos existentes na posse de outras entidades administrativas do Estado.

Art. 7.º O mapa n.º 5 fornecerá a *Conta Geral das percentagens pertencentes às autarquias locais do Continente e Ilhas Adjacentes nos impostos cobrados pelo Estado*. Indicará por totais as verbas das mesmas percentagens, em cada uma das classes de impostos, quanto às *Divisões* seguintes :

DIVISÃO A — *Percentagens das Juntas de Freguesia*.

DIVISÃO B — *Percentagens das Câmaras Municipais*.

DIVISÃO C — *Percentagens das Juntas Gerais de Distrito*.

DIVISÃO D — *Receitas tributárias das Juntas Gerais dos Distritos Autónomos*.

Art. 8.º O mapa n.º 6 resumirá o *Orçamento Global das Autarquias Locais do Continente e Ilhas Adjacentes*, designando por totais as receitas e as despêsas e discriminando nas primeiras as que resultam de empréstimos, segundo as *Divisões* seguintes :

DIVISÃO A — *Receitas e Despêsas Globais das Juntas de Freguesia*.

DIVISÃO B — *Receitas e Despêsas Globais das Câmaras Municipais*.

DIVISÃO C — *Receitas e Despêsas Globais das Juntas Gerais do Distrito*.

Art. 9.º O mapa n.º 7 exprimirá a *Conta da Dívida das Autarquias Locais do Continente e Ilhas Adjacentes*. Indicará a dívida global existente de cada uma das três classes de autarquias e o encargo anual de juro e amortização correspondentes.

Art. 10.º O mapa n.º 8 apresentará resumidamente o último orçamento aprovado de cada uma das colónias portuguesas, compreendendo as verbas globais das receitas e das despêsas, discriminando nas primeiras as que

resultam de empréstimos. As mesmas verbas apparecerão simultâneamente expressas nas moedas das colónias e da metrópole ao câmbio respectivo.

Art. 11.º O mapa n.º 9 indicará em verbas globais a dívida de cada uma das colónias portuguezas, discriminando a que é em moeda corrente e a que é em ouro, com a designação dos seus respectivos encargos. As mesmas verbas serão também apresentadas na moeda corrente da metrópole, nos têrmos do artigo anterior.

A seguir vem o *Orçamento propriamente dito*, tal como foi aprovado pelo Poder Legislativo. Compõe-se de três partes: o *relatório*, feito pelo ministro das Finanças, a *lei da receita e despêsa* e os *mapas da receita e despêsa*. É de notar, contudo que o relatório, por vezes, não apparece no orçamento.

A *lei da receita e despêsa*, que concretiza a actividade financeira concedida pelo Poder Legislativo ao Executivo, consta fundamentalmente de três artigos: um, em que o Parlamento autoriza o Govêrno à cobrança das receitas; outro, em que são autorizadas as despêsas; e, por último, aquelle que aprova as receitas e despêsas dos serviços autónomos (1).

(1) Geralmente consta de mais disposições, destinadas a regular aspectos especiais da vida financeira do Estado. Essas disposições, porém, não devem ser de carácter permanente, visto que o orçamento é um diploma de duração limitada. Por vezes, o Poder Executivo aproveita a oportunidade da votação do orçamento, para fazer votar disposições permanentes de carácter financeiro, as quais se chamam *disposições parasitárias*. Para evitar os inconvenientes de incluír, num diploma transitório, uma disposição permanente, o que traz confusão ao procurarem-se as disposições legais, e ao mesmo tempo se poder aproveitar a oportunidade da discussão orçamental para a aprovação de medidas financeiras permanentes, tem-se seguido, em vários

Depois da lei da receita e despêsa, seguem-se os respectivos mapas, onde se encontram discriminadas as receitas e despêsas. No mapa n.º 1, encontra-se a classificação das receitas, em ordinárias e extraordinárias, abrangendo as ordinárias os 8 primeiros capítulos, e sendo o nono consagrado às extraordinárias.

O art. 14.º do Decreto n.º 15.465, classifica as receitas ordinárias da seguinte maneira :

Capítulo I — Impostos directos gerais.

Capítulo II — Impostos indirectos.

Capítulo III — Indústrias em regime tributário especial.

Capítulo IV — Taxas — Rendimentos de diversos serviços.

Capítulo V — Domínio privado, empresas e indústrias do Estado — Participação de lucros.

Capítulo VI — Rendimentos de capitais, acções e obrigações de bancos e companhias.

Capítulo VII — Reembolsos e reposições.

Capítulo VIII — Consignações de receita.

Segue-se o mapa n.º 2 das despêsas, classificadas por capítulos.

A classificação das despêsas está regulada pelo Decreto n.º 16.670, nos seus arts. 1.º a 9.º. Esta discriminação é muito extensa mas bastante necessária, porquanto, é com base nela, que os serviços sabem quais as despêsas que podem efectuar.

Assim, o art. 1.º do citado decreto classifica as despêsas por ministérios, capítulos, divisões, classes, artigos e números.

países, a prática de *leis orçamentais*, que são diplomas financeiros permanentes, discutidos ao mesmo tempo que o orçamento, e dependentes d'este.

Nesta classificação, o primeiro ministério que nos aparece é o das Finanças, seguindo-se os outros, por ordem da sua antiguidade, a saber: Interior, Justiça e Cultos, Guerra, Marinha, Negócios Estrangeiros, Obras Públicas e Comunicações, Colónias, Instrução Pública, Comércio Indústria e Agricultura.

Pelo que respeita ao primeiro ministério, dispõe o § 1.º do art. 2.º: «No orçamento do Ministério das Finanças, constituirão cinco capítulos especiais sob a rubrica «Encargos gerais da Nação»:

- 1.º As despêsas com a dívida pública;
- 2.º As despêsas com a Presidência da República;
- 3.º As despêsas com a Presidência do Governo;
- 4.º As despêsas com a representação nacional;
- 5.º As despêsas com as pensões e reformas, exceptuadas as classes inactivas do exército e da armada.

Os capítulos correspondem às direcções gerais, administrações gerais ou inspecções, bem como a todo o serviço que esteja na sua dependência — art. 2.º.

As divisões correspondem aos vários serviços, adentro de cada capítulo — art. 3.º. O art. 4.º estabelece: «Dentro do orçamento de cada serviço (divisão) serão as despêsas classificadas nas quatro seguintes classes:

- 1.ª classe — Despêsas com pessoal;
- 2.ª classe — Despêsas com material;
- 3.ª classe — Pagamento de serviços;
- 4.ª classe — Diversos encargos.»

Dentro de cada classe, as despêsas são classificadas em artigos. Assim, diz o art. 5.º: «Dentro das classes, serão as despêsas divididas por artigo, segundo a sua natureza, mas a respectiva numeração será seguida no orçamento de cada Ministério.»

Finalmente, dentro dos artigos, a cada designação de despêsa corresponde um número próprio — art. 6.º.

Esta classificação das despêsas é muito importante não só sob o ponto de vista administrativo, porque restringe a liberdade do Poder Executivo, no que respeita à realização das despêsas, mas também sob o ponto de vista do regime jurídico das despêsas, porque é ela que condiciona as transferências de verba.

Em último lugar, aparece-nos então o mapa n.º 3, consagrado às receitas e despêsas dos serviços autónomos.

Quanto aos *Desenvolvimentos*, apenas diremos que é neles que se encontram pormenorizadas as receitas (cobradas pelo Ministério das Finanças) e as despêsas (distribuídas por todos os Ministérios) classificadas nos termos acima descritos.

11. Execução do orçamento. As transferências de verbas. Os créditos adicionais. — Vimos já que os dois únicos serviços autónomos são: a Caixa Geral de Depósitos, que além de autónoma é também personalizada, e os Correios e Telégrafos, embora estes o sejam, apenas enquanto se não realizar uma reforma.

O art. 13.º do Decreto n.º 15.465, supõe uma aplicação, no orçamento do Estado, das regras da unidade e da universalidade, exceptuando a Caixa Geral de Depósitos. Com efeito, diz o citado artigo: «Tôdas as receitas e tôdas as despêsas dos serviços públicos, *estejam ou não sujeitas a administrações autónomas* e haja ou não fundos especiais que lhes sejam destinados, serão incluídas no orçamento, exceptuando-se apenas as de estabelecimentos financeiros do Estado onde se realizem operações bancárias». Vêmos, assim, que até as receitas e despêsas dos *serviços autónomos* são incluídas no Orçamento Geral do Estado.

↳ Mas, conseguiu se, com esta disposição, extinguir

completamente a autonomia dos serviços? Não; a política seguida foi apenas a de limitar e tornar cada vez menos autónomos estes serviços. Não obstante, foi-se mais longe, porque, mesmo para aqueles que mantinham uma certa independência, o Regulamento de Contabilidade veio ainda cerciar uma certa liberdade existente. É assim que a autonomia dos serviços, podemos dizê-lo, existe única e simplesmente *in nomine*.

O art. 19.º do mesmo Decreto estabelece que: «Todos os serviços públicos, gerais, regionais ou locais, quer gozem ou não de autonomia administrativa ou financeira, estarão sujeitos às leis e regulamentos gerais de contabilidade pública no que respeita à organização dos seus orçamentos, à execução dos seus serviços, ao pagamento das suas despêsas e à apresentação, fiscalização e julgamento das suas contas, ficando subordinada a esta regra a sua relativa autonomia.

§ único. São exceptuados os estabelecimentos bancários do Estado, que se regerão pelos seus diplomas especiais.»

Ora, esta disposição, em relação aos serviços que teem uma administração própria, traduz-se apenas numa fiscalização; para todos os outros menos autónomos, traduz-se na supressão dessa autonomia. Assim, os serviços teem de se manter dentro das verbas que lhes são concedidas, em virtude da relativa autonomia que hoje possuem.

A especialização orçamental deve auxiliar a fiscalização parlamentar, ao mesmo tempo que não deve entrar a acção do Poder Executivo, a tal ponto que a imobilidade dêste vá prejudicar a sua administração. Quere dizer, o Poder Executivo deve ter uma certa liberdade de acção na execução do orçamento.

É princípio geral de contabilidade pública, estabele-

cido pelo art. 25.º da lei de 9 de Setembro de 1908, que as *despêsas não podem ser realizadas sendo por duodécimos*. É claro que êste preceito só pode aplicar-se em relação a certas e determinadas despêsas, como as de pessoal e material. Mas, não pode aplicar-se, por exemplo, a despêsas relativas a certas aquisições de material e a outras despêsas que, como estas, se não realizam anualmente e que, por sua natureza, se consomem por uma só vez.

Dentro de certos limites, o Poder Executivo pode modificar a distribuição das verbas orçamentais, para reforçar as insufficientemente votadas com as sobras das que teem dotação superior às suas necessidades. Esta prática chama-se *transferência de verbas*.

¿Mas em que limites são possíveis estas transferências de verbas? É evidente que, se o Poder Executivo tivesse plena liberdade de acção, poderia inutilizar completamente o orçamento, alterando em absoluto o plano financeiro do Parlamento. Ora, isto deve evitar-se, porque é contrário a todos os princípios.

Por isso, é que as transferências de verbas são limitadas pelo Decreto n.º 16.670, de 27 de Março de 1929. O seu art. 17.º diz: «São proibidas as transferências de verbas de Ministério para Ministério, de capítulo para capítulo, de serviço para serviço e de classe para classe.

§ 1.º As transferências de verbas de artigo para artigo dentro de qualquer das classes, e de número para número na classe 2.ª, só poderão ser autorizadas depois do «visto» favorável do Ministério das Finanças, por intermédio da Intendência Geral do Orçamento, criada pelo art. 21.º dêste decreto.

§ 2.º As transferências de verbas de número para número do mesmo artigo, nas classes 1.ª, 3.ª e 4.ª, e

bem assim as de rubrica para rubrica dentro do mesmo número, são da competência do Ministério respectivo, que as autorizará por despacho.»

Vemos assim, que as transferências apenas são permitidas dentro de cada classe, e, mesmo nestas, com um certo número de restrições. Na verdade, dentro das classes, as despêsas ainda se classificam por artigos, números e rubricas, tendo cada uma destas classificações determinadas limitações, como se vê pelo citado art. 17.º.

Mas o art. 37.º do Decreto n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, que reformou a contabilidade pública, estabelece que: «As transferências de verbas previstas no n.º 1 do art. 17.º do Decreto n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, serão realizadas por meio de decreto depois de obtido o *visto* do Ministério das Finanças por intermédio da Intendência Geral do Orçamento. Êste decreto, referendado pelo mesmo Ministro e pelo da pasta a que interessar a transferência, será registado na Direcção Geral de Contabilidade Pública, antes da sua publicação no *Diário do Governo*».

Resumidamente, as condições das transferências são as seguintes :

1.ª — As transferências de artigo para artigo, em qualquer das classes, e de número para número, na classe 2.ª (despêsas com material) exigem um decreto referendado pelo Ministro das Finanças, por intermédio da Intendência Geral do Orçamento, e pelo Ministro da pasta a quem interessa a transferência, decreto êste que será registado na Direcção Geral da Contabilidade Pública, antes da sua publicação no *Diário do Governo*;

2.ª — As transferências de número para número, adentro do mesmo artigo, nas classes 1.ª, 3.ª e 4.ª, e as de rubrica para rubrica, adentro do mesmo número,

exigem apenas um simples despacho do Ministro respectivo.

Assim, as formalidades para estas transferências são:

1.º — Na primeira categoria, o Ministro respectivo aprova a proposta, seguindo-se o «visto» do Ministro das Finanças, e, por último, é lavrado o decreto;

2.º — Para tôdas as outras, basta um simples despacho de administração.

Desde 1881 que eram permitidas as transferências de verbas de artigo para artigo, adentro do mesmo capítulo, mas nunca de material para pessoal e vice-versa (art. 50.º do Regulamento de Contabilidade de 1881). Com o sistema de estrutura orçamental estabelecido pelo art. 17.º do Decreto n.º 16.670, o regime de transferências de verbas é melhor e mantém o mesmo princípio de que elas não podem ser feitas de classe para classe e, portanto, de material para pessoal, ou vice-versa.

*

*

*

¿ Mas, se não houver possibilidade de transferência de verba, como proceder? ¿ Qual o meio de satisfazer uma despêsa urgente, que não tem verba orçamentada, ou que, embora a tenha, é insuficiente?

A única solução razoável é a da abertura dos *créditos adicionais*, que são *sômas destinadas à satisfação de despêsas que não foram previstas no orçamento, ou que, tendo-o sido, não tinham a si destinada uma verba suficiente*. São, assim, autorizações de despêsas, fora do período orçamental, que podem afectar o equilíbrio do orçamento, e que, por isso, só muito raramente se empregam.

Antes de entrarmos pròpriamente nesta matéria,

faremos a distinção, aliás importante, entre crédito no sentido contabilístico e crédito no sentido económico.

Crédito no sentido económico é uma troca diferida em que uma prestação é feita contra a promessa de uma prestação futura ;

Crédito no sentido contabilístico é tóda a autorização de despêsa, concedida pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo. Desta maneira, o Parlamento dá um crédito ao Governo, quere dizer, autoriza-o a dispender uma certa sôma.

Ora, é nêste sentido contabilístico que o crédito pode ser *ordinário e adicional*.

Crédito ordinário é aquele que foi previsto e que, por isso mesmo, se encontra no orçamento. Na verdade é no orçamento que, em princípio, se faz a votação de tódas as despêsas.

Crédito adicional é tódo aquele que se abre depois da votação do orçamento, em virtude de um certo número de circunstâncias, como sejam, a insuficiência de verbas, ou a sua inexistência, para fazer face a uma despêsa que surge no meio do período financeiro.

Os créditos adicionais, de que agora nos ocuparemos, podem ainda ser *extraordinários e especiais*.

O *crédito extraordinário* emprega-se quando surge inesperadamente uma despêsa que não havia sido prevista no orçamento, destinando-se, por isso, a criar uma verba ; o *crédito especial* é destinado a satisfazer uma despêsa que, tendo sido prevista no orçamento, foi insufficientemente votada, isto é, destina-se a reforçar uma verba insufficiente.

Surge-nos agora o problema da cobertura dos créditos, problema êste que é financeiro e não orçamental :

¿ Como hão-de cobrir-se os créditos adicionais ?

Os créditos adicionais podem ser financeiramente cobertos por diversas formas :

1.^a — O orçamento pode ter um superavit, de maneira que, se existe uma despesa inesperada, é este superavit que serve para a cobrir ;

2.^a — Pode haver, em alguns capítulos, sobras de verba, embora o orçamento não acuse superavit ; e neste caso, faz-se uma coisa semelhante ao que se faria com uma transferência de verba. Suponhamos que, num capítulo, há falta de verba e que, noutro, ao contrario, existe um excesso de verba. Então, o que num sobeja serve para cobrir a deficiência do outro.

Mas, como distinguir este caso da transferência de verba? Apenas pela diversidade de formalidades, que num ou noutro caso, se devem observar ;

3.^a — Suponhamos que é necessário cobrir um crédito concedido a um ministério. Como já vimos, não são permitidas transferências de verbas de ministério para ministério (art. 17.^o do Decreto n.^o 16.670); e, por hipótese, o orçamento não acusa superavit. Como resolver? Temos duas soluções: ou o crédito se cobre com a criação duma receita extraordinária, ou com uma operação de crédito; quer dizer, ou se lança uma sobretaxa em a Nação, ou se recorre a um empréstimo.

Os créditos adicionais encontram-se regulados nos arts. 32.^o a 35.^o do Decreto n.^o 18.381, de 24 de Maio de 1930.

Quanto aos créditos adicionais extraordinários, diz o art. 32.^o: « É permitido ao Governo abrir créditos extraordinários para ocorrer a despesas indispensáveis e urgentes quando provenham de visitas de Chefes de Estado estrangeiros, de casos de força maior, como inundação, incêndio, epidemia, guerra interna ou externa

e de outros semelhantes, ou ainda de casos imprevistos que assumam o carácter de calamidade pública.

§ único. Os créditos extraordinários sòmente podem ser abertos estando encerrado o Congresso e quando a urgência de despêsa seja tal que não possa esperar pela próxima reunião parlamentar, sempre com prévia consulta dirigida pelo titular da respectiva pasta ao Conselho Superior de Finanças.»

Pelo corpo dêste artigo concluímos que nem sempre é possível abrir créditos extraordinários, mas apenas quando as despêsas provenham de representações diplomáticas externas, ou de casos de fôrça maior, como defêsa nacional (interna e externa), epidemia, inundação, incêndio, etc.

A abertura dos créditos extraordinários compete ao Congresso; mas, se êste estiver encerrado, é o Govêrno que a vota, desde que ouvido prèviamente o Tribunal de Contas, antigo Conselho Superior de Finanças (§ único).

Outra distinção que devemos fazer é a de créditos extraordinários e despêsas extraordinárias. *Um crédito extraordinário* é tòda a autorização de despêsa não prevista no orçamento e apparecida no decorrer dum periodo financeiro; uma *despêsa extraordinária* é tòda aquella que se não repete todos os anos. Assim, vemos que existe uma certa semelhança entre estas duas definições; contudo, não devemos confundí-las, pois que, embora haja entre elas certos pontos de contacto, elas são distintas. Na verdade, um crédito extraordinário é uma consequência do aparecimento duma despêsa extraordinária, porquanto, êle é criado para a cobrir. Mas, é preciso não esquecer que, pelo art. 32.º já citado, só em certos casos são permitidas as aberturas de créditos extraordinários.

As despesas extraordinárias podem ser também cobertas por créditos ordinários (créditos orçamentais) quando tenham sido previstas ao votar-se o orçamento.

Quanto aos *créditos adicionais especiais*, diremos que há duas categorias: *absolutos* e *relativos*. Os primeiros podem abrir-se sem qualquer espécie de limitação, nos termos do art. 33.º; os segundos só podem abrir-se nas condições do art. 35.º do Decreto n.º 18.381.

O art. 33.º, que se refere aos créditos especiais absolutos, diz: «É permitido ao Govêrno decretar a abertura de créditos especiais nos seguintes casos:

- a) Para o serviço da dívida pública interna e externa, incluindo os encargos de empréstimo legalmente autorizados;
- b) Para o pagamento de pensões de sangue;
- c) Para o pagamento de despesas que, por sentença dos tribunais com trânsito em julgado, o Estado seja compelido a satisfazer».

Portanto, nestes três casos, que devemos fixar, é permitida a abertura de créditos especiais sem espécie alguma de limitação.

O art. 34.º diz ainda: «O Govêrno usará de meios necessários para a realização de fundos destinados às despesas de que tratam os dois artigos antecedentes, quando o orçamento não apresente saldo que as comporte».

Estamos, assim, em face do problema da cobertura do crédito especial. E diremos, por conseguinte, que o crédito especial pode ser coberto;

- 1.º — Com o superavit orçamental;
- 2.º — Com uma receita extraordinária;
- 3.º — Com uma operação de crédito (empréstimo).

É bom notar, contudo, que qualquer dêstes dois últimos processos só poderá ser empregado, quando

não possa empregar-se o 1.º, visto que, em princípio, os créditos especiais se cobrem com o saldo do orçamento.

Quanto aos créditos especiais relativos, prescreve o art. 35.º: «Além dos casos enumerados no art. 33.º é igualmente permitida a abertura de créditos especiais para as despêsas mencionadas nas alíneas seguintes, mas somente quando haja receitas compensadoras ou quando, no mesmo diploma de abertura de crédito, sejam anuladas nas dotações de um ou mais Ministérios, por dispensáveis, importâncias que somem quantia equivalente à das novas despêsas a efectuar:

a) Para despêsas autorizadas por leis posteriores à lei anual de receita e despêsa;

b) Para despêsas de higiene, saúde e conforto;

c) Para despêsas de comunicações;

d) Para impressos;

e) Para as despêsas dos serviços que, por disposição especial, estejam autorizadas a dispender a totalidade das receitas consignadas a êsses serviços;

f) Para as despêsas compreendidas no § único do art. 9.º dêste decreto, quando no orçamento do ano corrente não haja dotação aplicável;

g) Para despêsas de anos económicos findos.

§ único. No caso previsto na alínea f) pode considerar-se receita compensadora o saldo positivo que se verificar na conta do ano findo em que os respectivos encargos foram contraídos, na parte correspondente à sôma dêsses encargos por satisfazer».

Suponhamos, por exemplo, que o Instituto de Criminologia tem consignada a receita de 5 0/0 sôbre os cartões de identidade, sendo uma parte para uma gratificação aos empregados e outra para a aquisição de material, e tendo sido essa receita prevista no orçamento

em 10 contos. Se, uma vez cobrada ela, se verificar que em vez de 10 rendeu 12 contos, pelo facto dela estar consignada a êsses fins, o Instituto de Criminologia podia gastar todos êsses 12 contos. Contudo, não pode gastar mais do que 10 contos, visto que o orçamento só nisso a calculou, a não ser que uma lei posterior a isso dê autorização. É o caso da alínea e) do art. 35.º. Abre-se, assim, um crédito especial relativo.

Portanto, esta espécie de créditos especiais do artigo 35.º (relativos) distingue-se da do art. 33.º (absolutos), pelo sistema de cobertura. E isto, porque os créditos relativos só podem ser cobertos por um saldo, ao passo que os créditos absolutos podem ser cobertos pelos processos atrás mencionados.

A alínea f) do art. 35.º permite a abertura de créditos especiais relativos para as despêsas a que se refere o § único do art. 9.º dêste mesmo decreto (n.º 18.381). E êste § único diz: « As importâncias relativas a encargos resultantes da execução de contratos cujas obrigações só se tornam efectivas, no todo ou em parte, depois de findo o ano económico em que êsses contratos foram realizados, não sendo satisfeitos até 14 de Agôsto seguinte, serão pagas pela dotação correspondente do orçamento no ano económico que estiver correndo ou, quando esta falte, pela que fôr inscrita para êsse fim ».

É regra de contabilidade, hoje fundamental, que *as contas de todos os serviços do Estado devem estar encerradas até 14 de Agôsto seguinte* — art. 3.º do Decreto n.º 18.381. Mas, pode dar-se o caso de não ter sido possível satisfazer certas despêsas até essa altura, pelo facto de só tarde se tornar efectiva essa obrigação. Nêste caso, estabelece o § único do art. 9.º, êsse encargo passará para o ano económico seguinte. E o mesmo se

diga duma receita que não foi possível cobrar dentro dêsse mesmo prazo (art. 4.º).

As formalidades a que deve obedecer a abertura dos créditos extraordinários especiais encontram-se consignadas no art. 36.º do Decreto n.º 18.381, que preceitua: «Os créditos extraordinários e especiais são abertos pelo Ministro das Finanças a favor do Ministério a que competirem as despêsas, mediante proposta aprovada em Conselho de Ministros, mencionando-se a correspondente classificação orçamental no respectivo decreto que será referendado pelo Ministro das Finanças e pelo Ministro da pasta a que interessar o crédito.

§ único. Estes créditos serão registados na Direcção Geral de Contabilidade Pública, em face da minuta do respectivo decreto, depois da autorização escrita do Ministro das Finanças, devendo a mesma minuta ser examinada e visada pelo Conselho Superior de Finanças.» (hoje Tribunal de Contas).

Temos, assim, visto, embora rapidamente, o regime dos créditos adicionais. Esta matéria, que não diz propriamente respeito ao orçamento, é estudada nesta altura, porque, além de ser da maior importância, tem certas relações com o regime orçamental.

12. Preparação do orçamento. — Parece absurdo irmos tratar da preparação do orçamento, depois de nos termos ocupado da sua execução. Simplesmente, justificaremos isto pelo facto de apenas pretendermos dar umas breves noções da preparação orçamental.

A preparação do orçamento gira à volta de dois problemas: *a)* Necessidade de preparar o orçamento com a antecedência indispensável para que êle possa ser cuidadosamente examinado e votado; *b)* Necessidade de não tornar essa antecedência tam grande,

que haja muitas probabilidades de êrro nas previsões.

Pelo regime da Constituição Política da República Portuguesa, de 1911, o orçamento devia ser apresentado pelo Ministro das Finanças à votação das Câmaras, nos primeiros 15 dias de Janeiro, como estabelecia o art. 54.º. Além disso, o art. 10.º da lei de 20 de Março de 1907 determinava que, até ao dia 15 de Setembro, cada serviço devia enviar à Direcção Geral de Contabilidade Pública todos os elementos necessários à elaboração do orçamento.

Actualmente, porém, é o Decreto n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, que regula a preparação orçamental, decreto êste que, no seu art. 21.º criou a Intendência Geral do Orçamento, organismo encarregado de elaborar o orçamento (1).

Entre nós, como já vimos, é uma dependência do Ministério das Finanças — a Intendência Geral do Orçamento, em estreita ligação com a Direcção Geral de Contabilidade Pública — que tem a seu cargo a organização orçamental.

Todavia, como tal órgão não funciona ainda, as suas atribuições são desempenhadas pela Direcção Geral de Contabilidade Pública (art. 27.º do Decreto n.º 16.670).

Nos termos do art. 22.º, «Compete à Intendência Geral do Orçamento, como delegada do Ministro das Finanças :

(1) Em certos países, faz-se distinção entre serviço orçamental e serviço financeiro. É o que acontece em França, onde há um Ministro das Finanças e um Ministro do Orçamento, sendo êste, por assim dizer, o depositário do equilíbrio financeiro. Mas êste sistema só aparece, geralmente, nos países em que a administração é demasiado complexa.

a) Dirigir os trabalhos de preparação do orçamento das despesas nos diferentes Ministérios, dando a todos os serviços a elles subordinados as instruções e esclarecimentos necessários ;

b) Examinar os quantitativos das verbas de despesa e indicar as alterações que julgar convenientes para que fiquem em justa relação com os fins que devem satisfazer ;

c) Providenciar para que as verbas inscritas em orçamento representem com a maior simplicidade e clareza a verdadeira e justa aplicação das despesas ;

d) Vigiar pela observância do art. 16.º do presente decreto, tomando desde logo as providências que o seu não-cumprimento exigir ;

e) Estudar as fórmulas mais económicas do emprêgo dos dinheiros públicos, propondo as modificações na organização ou na técnica dos serviços que julgar necessários ou convenientes para que seja observada a maior economia dentro da maior eficiência ;

f) Promover a aplicação das sanções penais e exigir perante as repartições competentes e os tribunais as responsabilidades civis que os actos dos funcionários ou dos serviços na execução do orçamento determinem, providenciando especialmente sobre o pagamento ou reembolso de importâncias dispendidas a mais ou gastas sem inscrição orçamental, com violação do preceituado no art. 13.º. Os referidos pagamentos ou reembolsos poderão efectuar-se quer por meio de desconto nos vencimentos dos funcionários, quer pelo meio judicial competente ;

g) Exercer tôdas as demais atribuições que o presente decreto lhe confiar e as que resultarem da função geral estabelecida no corpo do artigo anterior ».

A alínea a) dêste artigo suscita-nos esta interrogação :
¿ Porque não terá também a Intendência Geral do Orça-

mento competência para dirigir a preparação do Orçamento das receitas? Pelo simples facto de que estas são cobradas pelas diferentes repartições do Estado e, por isso mesmo, só a Direcção Geral de Contabilidade Pública é que tem elementos para tal.

Compete também à Intendência, segundo a alínea *d*) do mesmo artigo, vigiar pela observância do art. 16.º, que diz: «Os directores e administradores dos serviços são obrigados a aplicar as verbas que fazem face às despêsas dos seus serviços de modo a alcançarem um máximo de rendimento útil com o mínimo de dispêndio possível». Êste artigo estabelece, assim, o princípio hedonístico aplicado às finanças do Estado.

Vimos há pouco quais os prazos relativos à apresentação do orçamento, na legislação anterior ao Decreto n.º 16.670. Actualmente, porém, tal legislação não vigora, em virtude do aparecimento dêste decreto. E assim, estabelece o art. 26.º: «A Intendência Geral do Orçamento providenciará, dentro das suas atribuições, para que o Orçamento Geral do Estado esteja completamente elaborado no dia exacto em que, segundo as leis em vigor, tenha de ser apresentado para a aprovação».

Esta disposição é um pouco elástica, porquanto, podem modificar-se as circunstâncias; e as necessidades de preparação do Orçamento serem diferentes. Assim, nas actuais circunstâncias (neste regime ditatorial), o orçamento pode ser elaborado muito mais perto do momento da sua aplicação, porque o Poder Legislativo e o Poder Executivo se encontram englobados, não sendo, portanto, necessário tanto tempo para a sua discussão e votação.

Seja como fôr, o princípio é o de que a Intendência tem a responsabilidade perante o Ministro das Finanças

e éste perante o Poder Legislativo de reunir os elementos dos diversos serviços e de apresentar o orçamento elaborado na devida altura.

A mesma elasticidade se nota nos arts. 23.º e 24.º, no que diz respeito ao prazo de preparação do orçamento por parte dos diversos serviços. Com efeito, diz o art. 23.º: «O período de preparação do Orçamento terá o seu início, pelo menos, quatro meses antes da data em que o Orçamento deve estar inteiramente elaborado». O princípio estabelecido por éste artigo é complementar do do art. 26.º.

E o art. 24.º determina que é à Intendência Geral do Orçamento que incumbe marcar esse prazo.

Finalmente, dispõe o art. 25.º: «Os diferentes Ministérios deverão fornecer, quer sobre as suas despêsas, quer sobre as razões de estabelecimento das suas previsões, todos os esclarecimentos que lhes sejam pedidos pelo Ministro das Finanças por intermédio da Intendência Geral do Orçamento.

§ único. A disposição d'êste artigo não é applicada aos gastos que figurem no Orçamento como sendo de natureza confidencial ou reservada, com o acôrdo do Ministro das Finanças».

Pelo que acabamos de ver, concluímos que pertence à Intendência Geral do Orçamento a incumbência de elaborar o Orçamento Geral do Estado.

*

* *

¿Mas, como hão-de avaliar-se as despêsas e as receitas?

As despêsas são compressíveis dentro de certos limites. E assim, os serviços limitam as suas despêsas ao

montante das receitas que lhes são destinadas, de acôrdo com o preceituado nos arts. 13.º e 16.º do Decreto n.º 16.670. É a elles que compete fazer a avaliação das despêsas em harmonia com as suas necessidades, avaliação essa que enviarão à Intendência, a qual, por sua vez, com o parecer do Ministro das Finanças, as aumentará ou diminuirá como melhor entender.

Portanto, em relação às despêsas, adopta-se o *método directo de avaliação*, que quer dizer, são os próprios serviços que directamente avaliam as suas despêsas.

Quanto às receitas, já o problema tem mais difficuldades. Na verdade, certas receitas, como as provenientes de impostos e taxas, dependem dum determinado número de circunstâncias que não deixam prevê-las com rigor, não podendo, por isso, ser fixadas duma maneira categórica.

Sendo assim, o critério da avaliação das receitas tem que ser diferente do da avaliação das despêsas.

Em alguns países, como por exemplo, na Inglaterra, nos Estados-Unidos, etc., adopta-se o *método da avaliação directa*, isto é, o Ministro das Finanças, encarregado de elaborar o orçamento, estabelece, com certa liberdade de acção, as possíveis receitas. Rigorosamente, este método é mais perfeito, porque permite maior exactidão no cálculo das receitas. Todavia, elle tem o grave inconveniente de se prestar a grandes abusos. Assim, o Ministro das Finanças pode estabelecer receitas em maior número do que na realidade existem, afim de occultar grandes despêsas que, porventura, pretenda realizar, o que poderia acarretar incalculáveis prejuízos. A adopção deste método exige garantias de seriedade na elaboração do orçamento, o que não é fácil de obter.

Em vista disto, é preferível a utilização dos *métodos automáticos*, que elaboram a previsão das receitas de

acôrdo com certos índices estabelecidos. Êstes métodos automáticos são :

1) *Método do penúltimo ano.* Êste sistema consiste em tomar para índice das avaliações das receitas os resultados do último período financeiro, cujas contas se encontrem encerradas ; por vezes, como LONGAY fez em França, corrige-se com a média dos últimos anos.

2) *Método do rendimento médio.* Consiste êste método em tomar como índice para a avaliação das receitas dum período financeiro a média das receitas cobradas nos cinco ou três últimos períodos.

O primeiro método tem a vantagem de se basear num índice mais próximo do que o segundo método, o que seria preferível, visto que não é de crer que as necessidades variem muito de um para outro ano. Contudo, êle deve ser afastado, porque pode dar-se o caso dessa base ter sido a de um ano excepcional e, desta maneira, haver mais probabilidades de êrro na previsão.

É, portanto, mais aconselhável o emprêgo do segundo método, por isso que há maior tendência para o adoptar.

Em Portugal, o Regulamento de Contabilidade Pública de 1881, no seu art. 21.º, estabelece, em princípio, a adopção do método da média dos três últimos anos ; e essa é a razão porque, no desenvolvimento do orçamento das receitas, figuram êsses dados.

Mas, o Decreto n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919, no art. 17.º, § único, introduziu uma pequena modificação, pois diz : « Na avaliação das receitas seguir-se-hão os princípios legais actualmente estabelecidos, mas quando se reconheça pelas cobranças dos rendimentos dos anos anteriores que qualquer delas tende a progredir, poder-se-há levar em conta na respectiva avaliação uma percentagem de aumento não antecedente à que se verificar nas aludidas cobranças. »

Baseados nesta legislação citada, podemos classificar as receitas em: *receitas que não tendem a aumentar e receitas que tendem a aumentar*. As primeiras, são avaliadas apenas pela média dos três últimos anos (art. 23.º do Regulamento de 81); as segundas, avaliam-se por meio duma média aritmética ponderada, isto é, pela média aritmética, mas tendo em linha de conta um certo coeficiente de ponderação (art. 17.º, § único do Decreto n.º 5.519).

Mas, como proceder, quando aparece uma modificação legislativa no cálculo das receitas? Neste caso, essa modificação será tomada em linha de conta para o cálculo respectivo, como dispõe o Regulamento de 81. É esta até mais uma razão que nos leva a não usar o processo directo de avaliação das receitas, porquanto, este supõe que não há modificações legislativas, tornando, assim, impossível a sua aplicação.

Como sabemos, o Desenvolvimento das receitas fornece-nos os dados pormenorizados das receitas, mas, além disso, êle fornece-nos ainda um sistema de observações que veem, por assim dizer, justificar a avaliação feita, sobretudo, quando se adopta o segundo método — das correcções.

PARTE II

Despêsas Públicas

CAPÍTULO I

As despêsas públicas e o seu aumento nos orçamentos dos Estados modernos

13. **Noções de despêsa pública. Suas características.**
14. **Condições de legitimidade da despêsa pública.**

Pode pôr-se em dúvida se êste será o melhor lugar para estudar as despêsas públicas, pois, parece que elas deviam ser estudadas depois das receitas. Mas, em face da elasticidade das receitas públicas, o certo é que o Estado primeiramente determina as despêsas que terá de efectuar, e só depois é que determina a maneira de obter as receitas necessárias para as satisfazer.

Além disso, desde que nesta Cadeira se deve estudar também o direito fiscal, e uma vez que êste é o complemento das receitas, melhor será reservar o estudo das receitas públicas para depois do das despêsas. Parece ser êste, portanto, o melhor sistema.

Não falta quem negue o character financeiro do problema das despêsas públicas e antes afirme que êle é

um problema de mera administração. Não obstante, há nele aspectos financeiros. Na verdade, uma boa classificação das despêsas e receitas e uma boa fiscalização permitem satisfazer os encargos com maior ou menor economia, sendo por isso, que se manifesta a importância do problema das despêsas para a sciência das finanças.

Interessa também estudar a tendência que se manifesta nos Estados modernos para o aumento das despêsas públicas, bem como as suas causas, e se será útil ou não tentar diminuí-la para que os Estados mantenham o seu equilíbrio financeiro.

Um outro problema que tem grande importância no que respeita ao equilíbrio orçamental é o da classificação das despêsas, que também estudaremos.

Tem interêsse, finalmente, o problema dos modos de realização das despêsas, isto é, de quais os sistemas mais económicos a empregar para êsse fim. Êste problema, embora seja principalmente administrativo, tem para as finanças uma grande importância, como veremos.

13. Noções de despêsa pública. Suas características. — A tendência tem sido tãda no sentido de se passar duma economia colectiva natural para uma economia colectiva monetária. É esta última que constituiu as despêsas públicas.

Mas, em que diferem estas duas espécies de economia?

Na economia colectiva natural, o Estado usa de meios coactivos para que os indivíduos entreguem certos bens e prestem certos serviços para a satisfação das necessidades comuns. Simplesmente a complexidade da vida económica tornou impossível a economia colectiva natural. Desta maneira, deixou-se o sistema da economia

colectiva natural, para se seguir o da economia colectiva monetária, ou seja, o da despesa pública.

Nêste segundo sistema, a satisfação das necessidades colectivas importa, como já vimos, dois momentos: a obtenção de dinheiro, e o seu emprêgo na aquisição de bens e serviços. É, precisamente, êste segundo momento dá actividade financeira do Estado, que constitui as despêsas públicas.

Sendo assim, podemos dizer que *uma despesa pública é todo o emprêgo de dinheiro por parte do Estado, para dar satisfação a necessidades colectivas.*

Muito embora se verifique que, ao lado do sistema das despêsas públicas, existe um sistema de economia colectiva natural (o júri, o serviço militar gratuito e obrigatório, etc.), o certo é que êste sistema de economia colectiva natural já não diz respeito à actividade financeira, pois, quando o Estado a segue, simplesmente pratica actos de mera administração sem interêsse especial para as finanças. A sciência das finanças está intimamente ligada à actividade monetária; por isso é que só se está no domínio da actividade financeira do Estado, quando se trata de despêsas públicas.

É de notar que as despêsas públicas, embora sejam feitas por conta do Estado, não são só realizadas pelo Estado-central, mas também pelos seus representantes. Assim é que, no Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado, figuram os dados globais, não só das autarquias locais, mas também das colónias.

Em vista de tudo isto, podemos reduzir a três os elementos essenciais das despêsas públicas: 1.º — O emprêgo duma sôma em dinheiro; 2.º — O dispêndio dessa sôma por parte do Estado e das corporações públicas; 3.º — A satisfação de necessidades públicas. Vemos assim, que um dos elementos característicos das

despêsas públicas é o de se destinarem à satisfação das necessidades públicas.

Torna-se necessário distinguir as despêsas públicas das despêsas privadas. Há vários critérios de distinção. Assim, há o critério do interesse geral, o critério da duração, e outros ainda, mas sem interesse de maior, para nós.

Segundo o critério do interesse geral, a diferença entre despêsas públicas e despêsas privadas não é muito grande; contudo, as despêsas públicas distinguem-se das privadas, porque aquelas são realizadas pelo Estado, por serem de interesse geral, e estas são realizadas pelos indivíduos para a satisfação de necessidades particulares.

Segundo o critério da duração, as despêsas públicas repetem-se todos os anos, isto é, são de duração ilimitada; pelo contrário, as despêsas privadas não se repetem indefinidamente, teem uma duração limitada, pois que, quando muito, se extinguem com os indivíduos. Assim, por exemplo, as despêsas realizadas com a defêsa nacional são duradoiras, ao passo que as realizadas com qualquer necessidade privada são temporárias, e isto porque os indivíduos não teem o carácter de duração permanente que tem o Estado.

Mas, quer adoptando um, quer adoptando outro critério, o que nós observamos de facto é que existe sempre uma identidade de destino, derivada de tanto as despêsas públicas como as privadas, se destinarem à satisfação de necessidades.

Portanto, inclinar-nos-hemos para um outro critério que atenda à forma de satisfação das necessidades. E assim, diremos que as despêsas públicas são as realizadas para satisfação de necessidades gerais que não podem ser satisfeitas por processos individuais; e despêsas privadas são as que são effectuadas pela iniciativa individual.

Tem-se discutido o aspecto sob o qual deve ser encarado o valor económico das despêsas públicas. Várias são as orientações.

— Para alguns economistas, as despêsas públicas são *indiferentes e económicas*, quiere dizer, o Estado lança os impostos e aplica as receitas cobradas no interesse daquelles que para elas contribuíram. Desta maneira, uma despêsa pública não é mais do que uma retribuição dada ao contribuinte pela sôma cobrada — pelo imposto. Mas será realmente assim? Parece-nos que não. Na verdade, as despêsas públicas não podem ser indiferentes por virtude da sua distribuição. Sabemos que, na maioria dos casos, as pessoas mais de perto beneficiadas pelas despêsas públicas não são aquellas que mais contribuíram para a receita que se dispende. Além disso, ainda que as despêsas públicas constituissem rendimentos a favor das pessoas que pagam o imposto, nem assim elas seriam fenómenos indiferentes. E senão vejamos: o Estado cobra os impostos e paga aos funcionários com essa receita. Ora, as despêsas publicas seriam indiferentes, isto é, seriam uma retribuição, se o Estado dispendesse com os funcionários tanto quanto recebe pelo imposto. Vendo bem, o pagamento aos funcionários não é mais do que a retribuição dos serviços prestados, não apresentando equivalência alguma com a receita cobrada. A duas prestações do indivíduo, a do imposto e a do serviço, corresponde uma prestação do Estado, a do vencimento.

¿Quando é então que o contribuinte, por meio do sistema das despêsas públicas, recebe a compensação daquilo que pagou ao Estado? Quando êste tenha satisfeito necessidades públicas cujo valor seja igual à carga tributária que sobre o país foi lançada. Desta maneira, a despêsa pública será um sistema de devolução, visto

que vai satisfazer uma necessidade pública de intensidade não menor àquela que os particulares sacrificaram. Sendo assim, podemos dizer que a despesa pública é útil.

— Outro critério àcerca do valor económico das despesas públicas é o que as considera sempre *úteis*, visto que são o único meio de fazer circular as riquezas.

Pelas mesmas razões com que criticamos o critério anterior, podemos também refutar este. Na verdade, as despesas públicas nem sempre são úteis, podendo até representar prejuízos. O contribuinte pode pagar sem que receba compensação alguma, e, mesmo que algum benefício venha a receber, pode não ser equivalente à soma que pagou.

Finalmente, para os individualistas, as despesas públicas são *improdutivas*, isto é, são somas a que o Estado dá sempre um emprêgo menos produtivo do que o que lhes seria dado pelos particulares. Por isso, os individualistas consideram-nas ilegítimas. É de notar, contudo, que, mesmo os individualistas extremistas, consideram legítimas as despesas com a defesa nacional e com a manutenção da ordem.

A-pesar-de podermos, economicamente, considerar as despesas públicas improdutivas, uma vez que não constituem actos de produção, não devemos afirmar que elas não são úteis, visto que se destinam a satisfazer necessidades colectivas. O que não devemos é dizer que elas são *sempre úteis*. É claro que o simples facto de se dar um aumento constante das despesas públicas não basta para determinar a sua desvantagem. Com effeito, a prática mostra-nos que, embora com a técnica moderna se consigam obter os mesmos fins por processos mais fáceis e menos caros, as despesas aumentam; mas esse aumento é devido ao aumento das necessidades a que a evolução social dá origem.

Concluimos, portanto, que as despêsas públicas só se justificam, quando se destinam à satisfação de necessidades colectivas de intensidade, pelo menos, igual às que os indivíduos sacrificaram para pagar o imposto necessário para realizar aquelas despêsas.

14. Condições de legitimidade das despêsas públicas. — Outro problema de grande importância para o estudo da actividade financeira é o da legitimidade das despêsas públicas.

Podemos, duma maneira geral, dizer que as despêsas públicas só são legítimas, quando realizadas com o intuito de satisfazer necessidades colectivas. Assim, por exemplo, se o Estado realizar uma despêsa para a construção dum prédio que pretenda oferecer a um determinado indivíduo, essa despêsa, embora, por hipótese, seja formalmente legítima, não o é de facto, visto que não se destina à satisfação duma necessidade pública, mas sim a um fim particular.

Costumam distinguir-se três ordens de condições de legitimidade das despêsas públicas :

1.) *Condições políticas.* — Diz-nos esta ordem de condições que as despêsas públicas só serão legítimas se obedecerem aos seguintes requisitos: *aprovação e discussão, fiscalização e publicidade.*

Com efeito, as despêsas públicas carecem de ser discutidas e aprovadas pelo Poder Legislativo, isto é, necessitam do consentimento da Nação.

Além disso, é condição indispensável que se exerça a devida fiscalização, doutra maneira, ficaria o Poder Executivo com plena liberdade de acção. Essa fiscalização pode revestir três formas :

a) *fiscalização legislativa* — aquela que as Câmaras realizam, na apreciação das contas;

b) *fiscalização administrativa* — a que é exercida pela Direcção Geral de Contabilidade Pública e pela Intendência Geral do Orçamento.

Qual a competência relativa destas duas entidades? Ainda não está nitidamente definida a competência da Intendência, visto que ela ainda não funciona. Por isso, as suas atribuições fiscalizadoras estão, hoje, a cargo da Direcção Geral de Contabilidade Pública.

O Decreto n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, e a lei de 1908 mostram-nos que a fiscalização da Direcção Geral de Contabilidade Pública é de natureza essencialmente financeira, e não administrativa, pois é a ela que compete saber o quo se gastou e o que ainda há para gastar com cada serviço. Assim, por exemplo, um determinado serviço que necessite de fazer uma despesa para a aquisição de mobiliário, tem de pedir à Direcção Geral de Contabilidade Pública a devida autorização. Contudo, esta não tem competência, dados os termos em que funciona, de averiguar se o serviço tem ou não necessidade desse mobiliário. Esta função económica compete à Intendência Geral do Orçamento, como consignam os arts. 22.º e 16.º do Decreto n.º 16.670, por nós já transcritos.

Portanto, a fiscalização administrativa das despesas públicas, no que respeita à utilidade, compete à Intendência Geral do Orçamento; no que respeita à contabilidade (execução do orçamento, cumprimento das formalidades legais e dispêndio dos duodécimos), compete à Direcção Geral de Contabilidade Pública.

c) *fiscalização judicial* — Há um órgão jurisdicional — Tribunal de Contas — que fiscaliza as despesas públicas, procurando averiguar se a lei foi respeitada e se foram observadas as formalidades indispensáveis. A fiscalização jurisdicional, compreende, assim, não só a fis-

calização orçamental, como também a fiscalização da legalidade do fundo das despêsas.

Efectivamente, a Direcção Geral de Contabilidade Pública está hieràrquicamente subordinada ao Ministro das Finanças; por isso, tornava-se necessária a existência dum órgão jurisdiccional que fiscalizasse não apenas a Direcção Geral de Contabilidade Pública, mas ainda o próprio Ministro.

As funções e composição dêste órgão jurisdiccional, que começou por chamar-se Tribunal de Contas, passando, em 1919, a denominar-se Conselho Superior de Finanças, e que, actualmente, se chama de novo Tribunal de Contas, estão indicadas pelo Decreto n.º 18.962, de 25 de Outubro de 1930.

O art. 2.º dêste decreto diz: «O Tribunal de Contas terá um presidente e oito vogais :

a) O presidente e quatro vogais serão doutores, bachareis ou licenciados em direito, de idade não inferior a trinta e cinco anos à data da nomeação e com, pelo menos, dez anos de prática do fôro ou de serviço na magistratura, ou cinco anos de magistério universitário ;

b) Dois vogais serão escolhidos de entre os professores de ciências económicas ou de contabilidade das Universidades ou dos Institutos superiores técnicos e de comércio, com pelo menos cinco anos de magistério, directores gerais ou seus equiparados do Ministério das Finanças e secretário geral do Tribunal ;

c) Dois vogais serão escolhidos, um entre os officiais generais do exército, outro entre os officiais generais da armada, do activo ou da reserva.

§ 1.º O presidente e os vogais a que se referem as alíneas a) e b) serão de serventia vitalícia ; os vogais a que se refere a alínea c) servirão pelo período de cinco

anos, podendo ser reconduzidos, e exercerão estas funções cumulativamente com as que exerçam nos respectivos ministérios.

§ 2.º A nomeação do presidente e de todos os vogais será feita pelo Ministro das Finanças, sendo, porém, os vogais referidos na alínea c) nomeados mediante indicação, respectivamente, dos Ministros da Guerra e da Marinha.

§ 3.º Um dos vogais a que se referem as alíneas a) e b) desempenhará, por nomeação do Governo e por um período de três anos, as funções de vice-presidente, podendo ser reconduzido.

§ 4.º O presidente e o vice-presidente prestam compromisso de honra e tomam posse perante o Ministro das Finanças, e os demais vogais perante o presidente.

E, preceitua o art. 3.º: «O Tribunal de Contas tem categoria equivalente à do Supremo Tribunal de Justiça, ficando assim equiparados o presidente e membros daquele ao presidente e juizes dêste Tribunal».

Êste artigo mostra-nos que é com inteira independência que o Tribunal de Contas exerce a sua fiscalização, pois que o equipara ao Supremo Tribunal de Justiça.

As atribuições do Tribunal de Contas veem inumeradas no art. 16.º do mesmo decreto, que está assim redigido :

«O Tribunal, no desempenho das suas atribuições, é independente de qualquer outra função de administração pública, e compete-lhe, tido em conta o disposto no § único do art. 13.º :

1.º Consultar :

a) Sobre tôdas as dúvidas que as repartições da Direcção Geral da Contabilidade Pública tiverem àcerca da execução das disposições legais na realização de qualquer despêsa, bem como sobre as dúvidas que as

entidades administrativas dos serviços autónomos tiverem na liquidação das suas receitas e despêsas, não podendo estas efectuar-se sem a informação favorável dos respectivos chefes de contabilidade ;

b) Sobre a abertura de créditos extraordinários.

2.º Examinar e visar :

a) As minutas dos créditos especiais ;

b) As minutas dos contratos de valor igual ;

ou superior a 200.000\$ e ainda as de contratos de importância inferior quando, sendo mais de um e dentro de um prazo até três meses, se destinem ao mesmo fim e atinjam aquela ou superior importância ;

c) As ordens relativas a operações de tesouraria ;

d) Os títulos de renda vitalícia ;

e) Os contratos de compra, venda, fornecimento, empreitada, obras, arrendamentos de qualquer valor, seja qual fôr a estação que os tenha celebrado, verificando, pelos meios que julgar convenientes, se as condições estipuladas são as mais vantajosas para o Estado ;

f) Os decretos e os diplomas que impliquem abõnos de qualquer espécie.

3.º Investigar de tudo o que tenha relação com o património do Estado, finanças públicas, saídas de fundos, aplicação ou destino de materiais, no que se referir aos serviços sujeitos à sua competência, podendo mesmo ordenar sindicâncias quando o julgue necessário.

4.º Julgar em primeira instância :

a) As contas dos exactores da Fazenda e responsáveis por dinheiros do Estado no continente, ilhas adjacentes e no estrangeiro, exceptuando-se as contas dos pagadores das obras públicas, que ficam sujeitas à actual legislação, e as dos tesoureiros caucionados dos organismos cujas contas estão sujeitas ao julgamento do Tribunal ;

b) As contas das juntas, conselhos, comissões administrativas de carácter permanente, transitório ou eventual ou de quaisquer outros administradores ou responsáveis, individuais ou colectivos, por dinheiros do Estado ou dos estabelecimentos que ao Estado pertencem, embora vivendo à custa de receitas próprias, incluindo as que provenham de doações, legados, subscrições, peditórios ou de qualquer outra origem ;

c) As contas do Banco de Portugal, do Banco Nacional Ultramarino e do Banco de Angola como caixas do Tesouro, as da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência e em geral as de qualquer estabelecimento que desempenhe serviços de tesouraria ;

d) As contas dos responsáveis pelo material do Estado, adquirido para uso, transformação ou consumo ;

e) As contas de todos os estabelecimentos de beneficência e piedade, subvencionados pelo Estado ou por cofres de organismos dêle dependentes, desde que o seu rendimento anual seja igual ou superior a 200.000\$.

5.º Julgar em segunda instância e em revisão :

a) Os recursos interpostos das decisões proferidas pelas entidades que nas colónias julgam as contas dos exactores da Fazenda e responsáveis por dinheiros do Estado ;

b) As reclamações e recursos interpostos dos julgamentos proferidos pelo extinto Conselho Superior de Finanças, pelo próprio Tribunal e pelas entidades que tiverem por lei competência para julgar em primeira instância.

6.º Extinguir as fianças ou cauções prestadas por todos os responsáveis que tenham terminado as suas gerências e pelas quais tenham sido julgado quites os crédores, não podendo nenhuma fiança ser considerada

extinta e nenhuma caução desembaraçada sem acórdão do Tribunal.

7.º Impor multas e penalidades em conformidade com as leis e disposições regulamentares.

8.º Verificar e conferir as despêsas realizadas pelos diversos Ministérios e escriturar as importâncias das competentes autorizações de pagamento, de harmonia com o que fôr regulamentar por forma a tornar effectivas responsabilidades pelas despêsas pagas que estiverem erradamente classificadas e não tiverem cabimento nas importâncias autorizadas.

9.º Formular no prazo máximo de dois anos depois de findar cada gerência, um parecer fundamentado sobre a execução da lei da receita e despêsa e leis especiais promulgadas, declarando se foram integralmente cumpridas, quais as infracções e seus responsáveis. Este parecer será publicado no *Diário do Govêrno*.

§ único. Para os efeitos de documentação e verificação de contas que envolvam pagamentos dos diversos Ministérios pode a secretaria do Tribunal requisitar da Direcção Geral de Contabilidade Pública os elementos que julgar necessários ».

Em face dêste artigo, podemos reduzir as attribuições do Tribunal de Contas a três ordens:

- de consulta e fiscalização (preventivas);
- de julgamento das contas;
- de recursos.

As attribuições mais importantes e, sobretudo, mais constantes do Tribunal de Contas são as da primeira categoria, isto é, de consulta, exame e visto. A fiscalização de consulta, exame e visto é uma fiscalização *a priori*; as dos números seguintes representam fiscalizações *a posteriori*. Não há propriamente uma diferença entre consulta e visto. Contudo, podemos distingui-las,

teòricamente. E assim, diremos que a consulta recai sòbre a abertura de créditos extraordinários (n.º 1.º do art. 16.º), enquanto que o visto, supondo o exame prèvio do Tribunal de Contas, versa sòbre as matèrias que constam das várias alíneas do n.º 2.º do citado artigo.

Ora, nenhuma das decisões sòbre as matèrias das alíneas do n.º 2.º pode ser executada sem o exame prèvio e a opposição do «visto» pelo Tribunal.

¿ Mas, se é necessário o «visto», quais as conseqüências que adveem da sua recusa?

Na legislação anterior ao Decreto n.º 18.962, uma vez recusado o «visto» pelo Conselho Superior de Finanças, bastava que o Ministro respectivo mantivesse o despacho, para que a falta do «visto» fòsse suprida, sendo, portanto, a acção do Conselho Superior de Finanças limitada pela competência de cada Ministro.

Actualmente, porém, o art. 19.º, § 2.º diz: «Recusado o «visto» pelo Tribunal e não se conformando os Ministros com os fundamentos da recusa, será o caso presente ao Conselho, que poderá manter o acto ou decisão a que foi negado o «visto», em decreto devidamente fundamentado e referendado por todos os Ministros». Desta maneira, uma vez negado o «visto», só por uma resolução do Conselho de Ministros é que a decisão do Tribunal pode ser contrariada, por meio dum decreto referendado por todos os Ministros.

A disposição do § 2.º do art. 19.º é das mais importantes, porque representa a tendência para conceder ao Tribunal de Contas uma maior autoridade, visto que todos os diplomas de nomeação, concessão de abónos e, duma maneira geral, todos os decretos que tragam um aumento de despèsas para o Estado tem de ser visados pelo Tribunal de Contas. Além disso, veio tor-

nar mais difícil a resolução a dar no caso do «visto» ser recusado.

Quanto à terceira condição política da legitimidade das despêsas públicas — publicidade — apenas diremos que tôdas as despêsas públicas devem constar do orçamento, único meio de fazer com que elas possam ser conhecidas de tôda a gente. Todas as finanças sólidas e honestas supõem a publicidade.

2) *Condições jurídicas.* Sob o ponto de vista da justiça, as despêsas públicas só são legítimas, quando são proporcionadas às utilidades que vão produzir, e quando representam uma distribuição equitativa, segundo os encargos que cada particular pode suportar. Na verdade, se de facto a actividade financeira do Estado se traduz em dois momentos (receitas e despêsas), êles caminham paralelamente, de modo que as condições de legitimidade de um são as condições de legitimidade do outro. E assim, a cobrança dos impostos só é legítima desde que êles sejam equitativamente distribuídos pela colectividade e sejam empregados na satisfação das necessidades dessa colectividade.

3) *Condições económicas.* Sob o ponto de vista económico, as despêsas públicas são legítimas quando: 1.º — sejam proporcionadas à potencialidade económica da Nação; 2.º — quando satisfaçam as necessidades por ordem decrescente da sua intensidade.

A primeira destas condições significa que as despêsas públicas não devem ser tam dispendiosas que vão além das possibilidades da Nação, quere dizer, elas não devem exceder as receitas, ou exigir receitas que prejudiquem a produção nacional. Doutra maneira, ir-se-ia prejudicar o equilibrio orçamental do Estado, ou prejudicar a economia da Nação, base da actividade financeira.

Pelo que respeita à segunda condição económica, o Estado deve obedecer ao princípio de que as necessidades devem ser satisfeitas, segundo a ordem decrescente da sua intensidade.

Tanto as despesas públicas como as despesas privadas se destinam a satisfazer necessidades. Ora, da mesma maneira que um indivíduo, ao realizar as suas despesas privadas, procura satisfazer em primeiro lugar as suas necessidades mais intensas (alimentação, vestuário, etc.), assim o Estado deve procurar também satisfazer as necessidades mais intensas da colectividade. Por isso, uma despesa pública não será legítima, se fôr destinada à satisfação duma necessidade menos intensa que aquela que os particulares sacrificaram ao pagar o imposto.

Concluimos, portanto, que as despesas públicas só são legítimas, quando obedeçam às condições: *políticas* (discussão e aprovação, fiscalização e publicidade); *jurídicas* (proporcionalidade às utilidades e distribuição equitativa); e *económicas* (proporcionalidade à potencialidade económica e satisfação das necessidades, por ordem decrescente da sua intensidade).

- 15. Estatísticas de despesas públicas. Regras a que deve obedecer a sua elaboração.**
- 16. O aumento geral e progressivo das despesas públicas. Suas causas. Causas de aumento aparente e causas de aumento real.**

15. Estatísticas de despesas públicas. Regras a que deve obedecer a sua elaboração. — Esta questão das estatísticas das despesas públicas tem interesse, porque o fenómeno do aumento das despesas públicas, supondo uma mudança de lugar para lugar, ou de período

para período, exige um sistema de estatística cuidadosa, a fim de que se possam conseguir fenómenos iguais, isto é, a fim de que se possa fazer a devida comparação das despêsas.

Com efeito, pode acontecer que a comparação das despêsas, num determinado país, de época para época, nos dê apenas uma noção nominal e nada real. Assim, por exemplo, se compararmos, sem mais considerações, as despêsas de 1914 com as actuais, cometemos um grande erro, visto que houve uma grande desvalorização da moeda a que não se atendeu. Na verdade, entre 1914 e 1932, deu-se uma série de alterações aparentes que é preciso ter em conta ao fazer a comparação. O último índice da desvalorização da moeda é, aproximadamente, igual a 20, quer dizer, hoje, uma despêsa é 20 vezes maior que a correspondente em 1914, embora o seu conteúdo real seja o mesmo.

Portanto, é preciso ver se a expressão monetária não variou, devendo verificar-se também se as diferenças se mostram nos conteúdos nominais ou nos reais. Além disso, na comparação das despêsas, de lugar para lugar, é preciso ter em vista um certo número de precauções, quais sejam: 1.º — que os elementos obtidos representem manifestações do mesmo fenómeno; 2.º — que se atenda aos diversos sistemas de distribuição das despêsas públicas; 3.º — que os dados sejam homogêneos. Realmente, não devemos comparar o orçamento português com as despêsas das contas francesas, mas antes com o orçamento francês. Não devemos também deixar de atender ao estabelecimento das contas nos vários países, visto que, enquanto num se podem aplicar integralmente as regras da unidade e da universalidade, noutra qualquer, podem não ser empregadas. Finalmente, é necessário que, nas comparações estatísticas

das despêsas, se trate da mesma moeda, do mesmo sistema de obtenção dos dados, do mesmo conteúdo dos elementos desses dados, e ainda que esses dados obtidos se reduzam ao mesmo sistema de administração. Assim, por exemplo, se quizéssemos comparar a despesa feita, em dois países, com um determinado serviço, e apenas recorressemos aos seus orçamentos, isso seria pouco correcto, porquanto, podia ser que esse serviço, num dos países estivesse a cargo do Estado, e no outro a cargo duma autarquia local.

¿Mas, como se conseguem os diversos sistemas de homogeneidade?

O problema que mais nos interessa e mais dificuldades técnicas nos traz é o que respeita à homogeneidade da moeda. Os processos para se conseguir a indicação da homogeneidade são:

1.º — ou a redução das despêsas públicas ao valor-ouro;

2.º — ou a redução das despêsas públicas a um mesmo valor, por meio dos números índices da moeda.

Para reduzir as despêsas públicas a um valor-ouro, toma-se por base o ágio do ouro, que quer dizer, tudo se passa como se as despêsas tivessem sido realizadas com uma determinada moeda de ouro, que para esse fim tivesse sido escolhida. Até há pouco, utilizava-se o câmbio inglês (libra) para tais reduções; mas, como em Setembro de 1931, a libra deixou de ser convertível, tem-se utilizado ultimamente o câmbio americano (dólar). Simplesmente, o processo da redução das despêsas ao valor-ouro tem inconvenientes, visto que o ouro também varia de valor. Se, por exemplo, quizéssemos calcular as nossas despêsas públicas e tomássemos como base o dólar-ouro, teríamos que tomar em linha de conta as suas variações, a fim de que pudéssemos fazer um cálculo acertado.

A redução das despêsas públicas ao número índice da moeda consiste em tomar como índice a desvalorização da moeda expressa pelas variações gerais de preços. Este processo é o mais seguido.

16. O aumento geral e progressivo das despêsas públicas. Suas causas. Causas de aumento geral e causas de aumento aparente. — O fenómeno dinâmico do aumento das despêsas públicas, que tem preocupado sobremaneira quasi todos os países, pois se observa geral e progressivo, coloca-nos em face de dois problemas: saber qual a sua significação sob o ponto de vista económico e social, e qual o processo de manter o equilíbrio orçamental, em face do aumento das despêsas públicas.

Este fenómeno é geral, pois que todos os países o tem experimentado, e data de há muito tempo, visto que já certos escritores primitivos a êle fazem alusão. É sobretudo na idade contemporânea, depois das revoluções liberais e do movimento de industrialização geral, que o aumento das despêsas públicas se tem mostrado mais intenso, ocasionando uma grande modificação económica.

¿Quais as causas do aumento constante e progressivo das despêsas públicas?

Os defensores da descentralização, durante muito tempo, atribuíram êsse aumento ao facto de os países serem centralizados; pelo contrário, os defensores da centralização entendiam que a causa dêsse aumento era a descentralização. Outros afirmavam que o aumento progressivo das despêsas públicas era devido à adopção do sistema político representativo, em opposição àqueles que o atribuíam à adopção do sistema parlamentar. Havia também quem pretendesse explicá-lo pelo facto

de se adoptar o regime republicano, em opposição aos que o explicavam pela adopção do regime monárquico.

Mas, o certo é que o aumento constante das despêsas públicas se manifesta em todos os países, quer êles sejam centralizados ou descentralizados, parlamentares ou representativos, republicanos ou monárquicos.

Ao analisar o aumento das despêsas, verifica-se que há causas de aumento aparente e causas de aumento real.

O aumento aparente das despêsas é o aumento do valor nominal das despêsas expressas na moeda de cada país. O aumento real é aquele que é provocado pelo aumento dos processos de satisfação das necessidades colectivas, isto é, dos serviços públicos, por parte do Estado.

As principais causas do aumento aparente são :

1.^a — as variações do valor da moeda ;

2.^a -- a dinâmica da utilidade relativa.

Efectivamente, sabendo-se que a moeda, desde há muitos séculos, se tem desvalorizado, fácil é de verificar que essa é uma das causas do aumento das despêsas públicas. «A tóda a variação no valor da moeda, corresponde uma variação inversamente proporcional nos preços: diminuindo o valor da moeda, os preços aumentam e, conseqüentemente, as despêsas aumentam também». Assim, por exemplo, se quisermos comparar o valor global das despêsas públicas de 1914 com as actuais, verificaremos um grande aumento. Ora, a maior parte dêste aumento é apenas aparente, visto que, desde então para cá, a moeda passou a valer cêrca de 20 vezes menos.

O fenómeno do aumento das despêsas públicas attribui-se também a um certo número de circunstâncias especiais, como sejam, a modificação na técnica orça-

mental e as modificações no território e na população dos Estados.

Todavia, fica ainda um aumento efectivo das despê-sas, que apresenta o carácter de aumento aparente, visto que não passa dum reflexo económico da riqueza e do progresso, a que GRAZIANI chama «dinâmica da utilidade relativa». Na verdade, o aumento das necessidades é provocado não só por processos individuais, mas também por processos colectivos, isto é, acarreta despê-sas particulares e despê-sas públicas, as quais apenas representam o reflexo do progresso económico, não representando, porém, um aumento da esfera do Estado em detrimento da esfera dos particulares. Portanto, o aumento da utilidade relativa não significa um aumento real, pois é somente um aumento da riqueza geral e do progresso económico.

As causas do aumento real das despê-sas públicas costumam, geralmente, enumerar-se em dois grupos: *causas gerais* e *causas especiais*.

Quanto às causas gerais, observa-se que, mesmo através de tôdas as diferenças de raças, de organização política, clima, etc., as despê-sas públicas aumentam constantemente. Ora, a causa geral e uniforme dêste fenómeno é o aumento dos serviços públicos. As necessidades colectivas aumentam continuamente com o progresso; por isso, necessário se torna aumentar os processos da sua satisfação, o que, por sua vez, provoca um aumento de despê-sas.

«Na verdade, à medida que o Estado avança em civilização, os governantes preocupam-se com a organização de serviços públicos destinados a prever certos males sociais ou a impedir certas calamidades públicas (serviços de higiene e sanitários e trabalhos públicos para evitar inundações); instituições sociais de tôda a

espécie, a fim de evitar os crimes; instituições de assistência para evitar o pauperismo, etc. Esta política de previdência social tem consequências da maior importância, sob o ponto de vista das despesas públicas. Ela traduz-se por um aumento muito considerável nas despesas ordinárias e por uma diminuição nas despesas extraordinárias» (1). Mais particularmente no que respeita às despesas de defesa nacional, propaganda nacional, utensilagem, fomento, construção e reparação de portos e estradas, etc., é que se observa um mais rápido aumento das despesas públicas.

Além desta causa geral e fundamental, há as causas especiais, que são de ordem técnica, de ordem económica, de ordem social, de ordem administrativa e de ordem política.

Há causas de ordem técnica, porque existe um certo número de processos de satisfação das necessidades que exige grandes quantias de dinheiro (empresas de transportes, criação de utensilagem pública, etc.), que o Estado pode obter por meio do crédito público.

As causas de ordem económica são: o aumento dos capitais fixos, isto é, o aumento da riqueza económica e o aumento da cultura intelectual dos indivíduos. «Assim, quanto mais rica é a população dum país, tanto mais numerosas são as necessidades que se tem de satisfazer: necessidades particulares e necessidades colectivas. A elevação do nível intelectual das populações tem o mesmo efeito: a instrução desenvolve as necessidades, as exigências e as despesas de interesse colectivo, em particular as relativas à protecção da saúde pública, às vias de comunicação de toda e qual-

(1) JÈZE, *ob. cit.*, vol. II, pág. 58 e 59.

quer espécie, às obras de instrução, etc. A' medida que o nível de vida se eleva, as despêsas para a manutenção dos funcionários públicos aumentam em proporções consideráveis (melhorias nos vencimentos, salários, pensões, etc.)» (1).

As causas de ordem social são: o temperamento nacional e o desenvolvimento da instrução. O temperamento nacional exerce uma grande influência no montante das despêsas públicas. Há países, onde a iniciativa individual se encontra mais desenvolvida que noutros. Houve até quem, exagerando a influência do temperamento nacional no aumento das despêsas públicas, formulasse a lei de que estas aumentam mais rápidamente nos países latinos (com tendências comunitárias) do que nos países germânicos e saxões (com tendências particularistas). Mas esta lei pode considerar-se morta, visto que se observa que os países onde tem aumentado mais rápidamente as despêsas públicas, até duma maneira excepcional, são precisamente os germânicos e saxões. O desenvolvimento da instrução tem como consequência modificar a idéa que os indivíduos formam acerca dos seus deveres sociais. No momento actual, verifica-se que há uma corrente muito forte no sentido dos deveres solidários sociais (política social). A influência desta corrente tem sido grande, para o aumento das despêsas públicas.

É necessário ter também em linha de conta a política administrativa dos Estados. Assim, por exemplo, na Inglaterra, as despêsas públicas aumentam rápidamente, em virtude da sua attitude em face do *chômage*.

As causas de ordem política são muito variadas.

(1) JÈZE, *ob. cit.*, págs. 59 e 60.

Assim, contribui para o aumento das despêsas públicas a tendência que o Poder Legislativo tem de exagerar sempre as despêsas, quando vota o orçamento, o que representa, geralmente, um desperdício e um grande flagelo para a economia dos Estados. Vem influir no aumento das despêsas públicas a existência dum maior ou menor número de serviços autónomos, visto que éstos, sendo mais caros como já vimos, facilitam o aumento das despêsas.

*

* * *

¿Mas, qual é a importância que tem este aumento constante e progressivo das despêsas públicas?

Os partidários do socialismo catedrático vêem neste problema o reflexo da tendência para o regime colectivista. Contudo, sob o ponto de vista financeiro, é que o problema tem interesse, no que respeita ao equilíbrio orçamental, quer o aumento das despêsas seja aparente, quer seja real. E assim, a desvalorização da moeda não traz como consequência o aumento paralelo das despêsas e receitas públicas, visto que as despêsas são do mesmo montante, enquanto que as receitas diminuem no seu valor real.

Como conseguir então que os aumentos, tanto das despêsas como das receitas, se dêem na mesma proporção?

Pelo que diz respeito ao aumento aparente, derivado da dinâmica, o problema é de mais fácil solução, uma vez que o Estado com maior facilidade consegue um aumento dos rendimentos tributários. Mas, quanto ao

aumento real, já o problema tem mais dificuldades. Em tese, podemos dizer que é aos particulares, através do agravamento tributário, que incumbe proporcionar as receitas às despêsas públicas. Na verdade, o aumento das despêsas públicas representa uma substituição dos processos individuais pelos processos colectivos para a satisfação das necessidades.

Dêste modo, o Estado tem facilidade em obter o auxílio monetário dos indivíduos, por meio de lançamento de contribuições. E o contribuinte não vê isto com maus olhos, pois vê no novo serviço público um aumento dos benefícios. Mas, por outro lado, há aquela tendência natural dos indivíduos de contribuir para o aumento dos processos de satisfação das necessidades colectivas, apenas com aquilo que lhes resta, depois de satisfeitas as suas necessidades particulares. De maneira que esse aumento progressivo encontra, por vezes, fortes resistências tributárias. Estas resistências ao aumento da carga tributária constituem aquilo a que o Sr. Doutor Oliveira Salazar denomina *luta homérica entre o contribuinte e o Estado*.

Como resolver, então, o problema?

Para aquelas despêsas que representam um aumento efectivo e real, não podemos solucionar o problema, por meio da compressão das despêsas. Mas podemos dar-lhe uma solução, por meio da elevação das contribuições. Efectivamente, a intervenção coactiva do Estado, no que respeita ao aumento de tributos, é naturalmente legítima, desde que se verifica que os processos colectivos satisfazem melhor as necessidades.

Sendo assim, quando pode aplicar-se a compressão das despêsas? Parece-nos que ela se deve aplicar unicamente naquelas despêsas cujo aumento é devido às causas especiais a que já nos referimos. Na verdade,

a compressão das despêsas é admissível no que se refere à fiscalização para uma maior economia, à modificação dos processos de votação e aprovação do orçamento. Naquilo que representa o progresso económico da técnica a compressão é impossível. Portanto, só no domínio em que o aumento das despêsas depende do sistema de administração é que ela se pode aplicar.

CAPÍTULO II

Classificação das despêsas públicas

17. Classificações legais das despêsas públicas :

- A) **Despêsas ordinárias e extraordinárias;**
- B) **Despêsas certas e variáveis;**
- C) **Classificação do Decreto n.º 15.465;**
- D) **Classificação orçamental (do Decreto n.º 16.670).**

Há várias classificações de despêsas públicas, que, contudo, se podem dividir em duas grandes ordens: *classificações legais* e *classificações teóricas*. As primeiras, são aquelas que são estabelecidas por lei e que, por conseguinte, tem interêsse legal; as segundas, são aquelas que apenas interessam sob o ponto de vista teórico. É de notar, porém, que o interêsse das classificações legais não é sempre o mesmo, pois que algumas há que tem interêsse teórico. Na verdade, há uma classificação estabelecida por lei que só tem interêsse em elucidar o público da maneira como são distribuídos os fundos públicos. É uma classificação destinada, por assim dizer, apenas à publicidade.

Ocupar-nos-hemos, em primeiro lugar, das classificações legais.

A) **Despêsas ordinárias e extraordinárias.** — A mais importante classificação legal das despêsas públicas é aquela que as divide em *ordinárias* e *extraor-*

dinárias. Dois critérios nos aparecem para distinguir estas duas ordens de despêsas: o *critério financeiro ou do tempo* e o *critério económico ou da utilidade*.

Segundo o critério do tempo, consideram-se despêsas ordinárias aquelas que se repetem em todos os períodos financeiros, tendo, assim, um carácter permanente; e despêsas extraordinárias aquelas que, ao contrário, se não repetem em todos os períodos financeiros, tendo, portanto, um carácter transitório.

Segundo o critério da utilidade, são despêsas ordinárias aquelas que produzem uma utilidade que se consome ou se extingue durante o período financeiro em que se efectuam; despêsas extraordinárias são aquelas cuja utilidade se prolonga para além do período financeiro em que foram realizadas.

Sob um ponto de vista meramente teórico, estes dois critérios são idênticos, pois que a distinção das despêsas feita por um, coincide com a que é feita pelo outro. Na verdade, uma despêsa ordinária, no critério financeiro, é também ordinária, no critério da utilidade, visto que, se a despêsa se consome durante o período financeiro em que se realiza, é porque a sua utilidade não vai além desse período, e é portanto preciso repetí-la todos os anos. Pelo contrário, uma despêsa extraordinária num dos critérios é também extraordinária no outro, visto que, se a utilidade se prolonga para além do período financeiro, isso equivale a dispensar que ela se repita no período seguinte.

Mas, se assim é, teóricamente, já o mesmo não sucede na prática. Com efeito, aparece um grande número de casos em que se não encontra essa correspondência entre as distinções feitas pelos dois critérios. E assim, uma despêsa que se não repete em todos os períodos financeiros é extraordinária, no critério do

tempo, podendo ser ordinária, no critério da utilidade. Suponhamos, por exemplo, uma despesa com uma guerra de interesse nacional. Essa despesa seria extraordinária, segundo o critério do tempo (não se repete todos os anos), e ordinária, segundo o critério da utilidade (a sua utilidade extingue-se no decorrer do ano). Suponhamos agora um caso inverso. A despesa com a aquisição de edificios públicos é extraordinária, no critério da utilidade (a sua utilidade prolonga-se por vários anos) e ordinária, no critério do tempo (visto que o Estado todos os anos faz despesas com edificios).

Qual será, então, o critério preferível? Teóricamente, é preferível o critério económico ou da utilidade. Mas, de facto, o critério financeiro ou do tempo é mais perfeito e melhor sob o ponto de vista prático, porque é muito mais certo que o critério da utilidade. Além disso, é preferível, porque nos mostra quais os encargos que se repetem todos os anos e quais os que se não repetem, e isso é o que interessa, para o Estado saber com certeza quais as despesas permanentes a que tem de fazer face. De facto, há muitas despesas que se repetem anualmente e cuja utilidade se prolonga por vários anos. Portanto, é preferível a distinção das despesas em ordinárias e extraordinárias, segundo o critério financeiro ou do tempo, não só pelo seu carácter prático, mas também pela sua função orçamental.

Todavia, a-pesar-disto, levanta-se a questão de saber se a classificação das despesas em ordinárias e extraordinárias deve fazer-se em relação às despesas globais ou apenas em relação às despesas de cada serviço. Para melhor compreensão, vejamos um caso concreto. Suponhamos que se realiza uma despesa com a aquisição dum

edifício, para a instalação da Faculdade de Direito. Esta despesa é extraordinária em relação à Universidade, qualquer que seja o critério adoptado, mas é ordinária em relação ao Estado, porque este todos os anos realiza despesas com construções de edifícios públicos. Esta questão teve importância apenas até ao aparecimento do Decreto n.º 15.465, de 14 de Maio de 1928, como mais adiante veremos.

Uma outra crítica, embora teórica, que se pode fazer a esta classificação é a de que ela é simplesmente artificial. ¿Na verdade, porque há-de adoptar-se o período de 1 ano para base desta classificação e não o de 10 anos ou o de 1 mês? Se fôsse adoptado o período de 10 anos, sucedia que muitas despesas que são extraordinárias passariam a ser ordinárias, visto que o período financeiro se tornava mais longo. E, inversamente, se fôsse adoptado o período de 1 mês, muitas despesas que são ordinárias passariam a ser extraordinárias.

Esta crítica respeita, sobretudo, às despesas de fomento, que são destinadas a criação de utilidade nacional, e que representam duas ordens de movimentos: 1.º o progresso, isto é, a criação de utilidade; 2.º a renovação da utilidade já criada. Assim, supponhamos que as estradas necessitam de ser reparadas de 10 em 10 anos. Esta despesa com a sua reparação seria ordinária, se adoptássemos o período de 10 anos, como base da classificação; mas seria extraordinária, se o período fôsse de um ano. Económicamente é uma despesa ordinária, que faz parte da economia normal do Estado.

Esta crítica é fundamentalmente económica; por isso, não tem interesse sob o ponto de vista financeiro.

De facto, há despesas que não se repetem todos os anos e que, no entanto, não representam uma despesa

anormal do Estado; são despêsas que se realizam regularmente, com certos períodos de intervalo. Não pode deixar de se pôr o problema da distribuição dos encargos que essas despêsas representam pelos diversos anos em que a utilidade produzida pela despêsa se vai manter. Esse problema da distribuição pelos anos que recebem aquela utilidade é idêntico ao que se põe para as despêsas que representam despêsas extraordinárias no sentido económico. O aspecto financeiro dessas despêsas é, portanto, o de despêsas extraordinárias.

O período financeiro escolhido é o de um ano, por uma tradição tam longa que se tornou um período natural, a que anda ligada a actividade económica tanto do Estado como das emprêsas particulares. De resto, essa tradição não é senão o reflexo de certos fenómenos naturais e da influência destes sôbre certos aspectos da produção, como por exemplo, as colheitas.

Por conseguinte, o critério financeiro ou do tempo é o preferível.

Mas, sendo êle o preferível, será adoptado legalmente?

O art. 20.º do Regulamento de Contabilidade Pública, de 31 de Agosto de 1881, tinha consignado êsse critério, e essa disposição foi, posteriormente, respeitada pelo Decreto n.º 5519, de 8 de Maio de 1919, nos arts. 15.º e 16.º. Mais tarde ainda, pelo Decreto n.º 15.465, êsse critério foi mantido, mas em têrmos um pouco diferentes. E assim, diz o art. 15.º dêste decreto: «As despêsas do Orçamento ordinário do Estado compreenderão tôdas as de carácter normal e permanente dos diversos Ministérios, incluindo os encargos da dívida pública.

§ único. No final do orçamento das despêsas de cada Ministério, sob as rubricas «Construção de edificios» e «Aquisição de imóveis» será designada a impor-

tância total das verbas que pelos diferentes capítulos se encontrem descritas em conta das referidas despêsas».

Este parágrafo veio esclarecer a dúvida a que atrás nos referimos, desde que também considera ordinárias, em relação ao Estado, as despêsas relativas à aquisição de imóveis e construção de edificios. Mas, o art. 16.º do mesmo decreto estabelece uma restrição no que respeita à classificação das despêsas, segundo o critério do tempo, uma vez que faz uma enumeração taxativa das despêsas extraordinárias do Estado. E assim, diz este artigo :

«As despêsas extraordinárias do Estado compreenderão apenas as verbas destinadas :

1.º À restauração da economia nacional e fomento económico ;

2.º À defêsa da ordem pública em circunstâncias excepcionais».

A disposição dêste artigo tem uma grande importância prática, porque as duas ordens de despêsas extraordinárias, nele enumeradas, devem ser cobertas por receitas de origem diferente. Além disso, interessa também sob o ponto de vista da apreciação do orçamento, visto que um deficit nas despêsas ordinárias é mais grave do que nas extraordinárias.

As despêsas extraordinárias podem ser satisfeitas ou com receitas ordinárias, capitalizando o Estado, como faria qualquer particular, ou com receitas extraordinárias, quando os excedentes do orçamento ordinário as não poderem cobrir. Quando se não possa recorrer ao superavit, ainda há a distinguir as despêsas extraordinárias que se destinam à restauração da economia nacional e fomento económico (n.º 1.º do art. 16.º) e as despêsas extraordinárias destinadas à defêsa da ordem pública em circunstâncias excepcionais (n.º 2.º do mesmo

artigo). As primeiras serão satisfeitas com um empréstimo (art. 17.º); as segundas serão pagas definitivamente pelo produto de um adicional às contribuições directas do Estado (§ 1.º do art. 17.º). E isto, porque se considera justo que encargos com obras de fomento se repartam por tôdas aquelas gerações que se aproveitam dos benefícios dessas despêsas. O mesmo não acontece com as despêsas feitas com a manutenção da ordem.

B) Despêsas certas e variáveis. — Outra classificação legal que nos aparece é a que distingue as despêsas em *certas e variáveis*.

Esta classificação foi estabelecida pelo art. 46.º do Regulamento de Contabilidade Pública, de 31 de Agosto de 1881, pelo qual, *despêsas certas* são aquelas cujo quantitativo se pode prevêr com exactidão, no momento da elaboração do orçamento; e *despêsas variáveis* são aquelas cujo quantitativo se não pode prevêr, visto que estão sujeitas a modificações. Assim, as despêsas com o pagamento dos juros da dívida consolidada, com o pagamento aos funcionários públicos, etc., são despêsas certas; pelo contrário, as despêsas com material, pagamento de juros da dívida flutuante, gratificações eventuais, etc., são despêsas variáveis.

Porque será, então, que a despêsa com os juros da dívida consolidada é certa e a despêsa com os juros da dívida flutuante é variável? Porque a primeira é uma dívida que não tem prazo para reembolso, e, por isso, com juros anuais sempre certos; ao passo que a segunda, pelo contrário, tem uma duração reduzida a um período financeiro -- 1 ano. O Estado cobra os impostos em quatro prestações anuais estabelecidas por lei. Sendo assim, visto que tem de realizar as despêsas mês a mês (por duodécimos), como garantir a realização das des-

pêsas mensais, se as receitas só entram no cofre do Estado de 3 em 3 meses? Procedendo como procederia um particular. Êste, num caso semelhante, emite uma letra; o Estado emite também letras, que são títulos da dívida flutuante, que antecipam o produto dos impostos a cobrar. Desta forma, a dívida flutuante varia annualmente, visto que o Estado não pode prevêr o valor a atribuir a êsses títulos. Fácil é de ver, portanto, que a despêsa com os juros desta dívida é uma despêsa variável.

A classificação das despêsas em *certas e variáveis* tinha importância sob vários pontos de vista: sob o ponto de vista do ordenamento das matérias; sob o ponto de vista da inalterabilidade de certas despêsas; e sob o ponto de vista da abertura de créditos.

No que respeita ao ordenamento das despêsas, o art. 91.º do Regulamento de Contabilidade Pública de 1881 estabelecia: « Os ministros e secretários de Estado das diversas repartições ordenam o pagamento das despêsas públicas da sua competência, directamente ou por intervenção de ordenadores secundários ou de delegação por êles competentemente autorizados.

§ único. Os ministros de Estado são pessoalmente responsáveis pelos pagamentos cujas ordens não satisfazam a todos os requisitos legais ».

E o art. 92.º diz: « As despêsas certas a que se refere o art. 46.º dêste Regulamento, em excepção dos juros da dívida consolidada, serão ordenadas por meio de fôlhas ou relações organizadas pelos ministérios, ou pelas repartições por onde correr a despêsa, designando-se nos mesmos documentos o exercício, capítulo e artigo competente do Orçamento ».

Vemos, assim, que os sistemas por que eram ordenadas e autorizadas as despêsas certas e variáveis eram diferentes.

Sob o ponto de vista da legalidade, esta classificação interessava, porque as despêsas certas tinham apenas uma fiscalização *a posteriori* por parte do Tribunal de Contas, ao passo que as variáveis tinham uma fiscalização *a priori*, uma vez que supunham a autorização prévia dêsse Tribunal. Actualmente, porém, ela não tem essa importância, visto que a fiscalização do Tribunal de Contas é independente da classificação. Com efeito, a fiscalização do Tribunal, no que respeita às despêsas, é hoje exercida *a posteriori* (art. 16.º, n.º 9.º do Decreto n.º 18.962).

Pelo que respeita à inalterabilidade de certas despêsas, a *lei-travão*, de 30 de Junho de 1913, destinada a evitar o aumento das despêsas, estabelecia que as despêsas variáveis estavam sujeitas à votação, e as certas só estavam a isso sujeitas, quando fôsse necessário reduzi-las. Mas, como se fazia essa redução? Reconhecendo ao Parlamento, no momento da votação do orçamento, a faculdade de nele incluir disposições de carácter permanente, que se chamam *disposições parasitárias* (veja-se a nota da pág. 65). Ora, a *lei-travão* apenas permitia estas disposições, quando elas tivessem em vista reduzir as despêsas do Estado.

Quanto à abertura de créditos, a classificação das despêsas em certas e variáveis tem também um certo interesse, embora não tenha interesse legal directo. Como vimos, os créditos orçamentais são os créditos ordinários; e os créditos adicionais (autorização de despêsas dada posteriormente à votação do orçamento) podem ser especiais ou extraordinários. Os especiais são, geralmente, os que se destinam a cobrir despêsas que tinham previsão no orçamento, mas cuja dotação é insufficiente. O princípio geral é, portanto, o seguinte: as despêsas certas são cobertas, em geral, pelos cré-

ditos ordinários ou orçamentais; as despêsas variáveis são cobertas com os mesmos, e, quando elles não cheguem, são cobertas, no excedente, por créditos especiais. Mas a distincção das despêsas em certas e variáveis não tem, sob êste aspecto, interêsse de maior, visto que os casos em que é permitida a abertura de créditos especiais estão hoje taxativamente enumerados na lei (Decreto n.º 18.381, arts. 33.º e 35.º).

Não obstante, esta classificação tem ainda um certo interêsse, pelo que respeita ao preceituado no art. 14.º do mesmo decreto. Efectivamente, diz êste artigo: «Nenhuma despêsa de carácter eventual, quer seja relativa a pessoal quer a pagamento de serviços ou a diversos encargos, e nenhuma despêsa de material que exceda a quantida de 500\$, pode ser realizada sem que prèviamente tenha havido despacho do Ministro autorizando-o, despacho que será lavrado sob proposta do serviço que pretenda efectuar a despêsa, mencionando-se nessa proposta a correspondente verba orçamental.

§ 1.º As despêsas de material até à importância acima fixada podem realizar-se sem as formalidades de concurso público e de contrato».

Esta expressão «despêsa de carácter eventual» quererá dizer o mesmo que «despêsa variável»? Êste problema tem uma certa importância, visto que, no caso afirmativo, as despêsas certas não estão sujeitas à fiscalização prèvia do Ministro, com excepção das despêsas com material de valor superior a 500\$. Na verdade, as despêsas com material são, em regra, variáveis, pois não é fácil descobrir despêsas certas com material, uma vez que elas dependem dum certo número de circunstâncias, como os prèços do mercado, a sua realização ou não-realização, etc. Quando muito, as despêsas com material só serão certas,

quando representem o cumprimento de contratos anteriores, podendo portanto ser previstas. É o que se dá, por exemplo, com as despêsas da aquisição de vasos de guerra. A expressão «despêsa eventual» já era empregada no art. 46.º do Regulamento de Contabilidade Pública de 1881, com o significado de despêsa variável. Portanto, devemos dar àquela expressão este significado.

Em conclusão, diremos que a classificação das despêsas em certas e variáveis, apenas hoje tem interesse legal no que respeita ao preceituado no art. 14.º do Decreto n.º 18.381, o qual deve interpretar-se da seguinte maneira: as despêsas variáveis com pessoal e todas as despêsas com material que excedam 500\$ necessitam dum despacho prévio do Ministro. Além disto, o interesse desta classificação é simplesmente um interesse teórico, como vimos.

C) Classificação do Decreto n.º 15.465. — Uma outra classificação que não interessa propriamente ao regime legal das despêsas, mas que é estabelecida por lei, apenas por uma razão de publicidade, é a que se encontra no Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado. Esta classificação é imposta pelo art. 3.º do Decreto n.º 15.465, por nós já transcrito na pág. 62 destas lições.

D) Classificação orçamental. — No orçamento aparece-nos uma sistematização das despêsas, que é imposta pelo Decreto n.º 16.670. Desta forma, as despêsas são classificadas por Ministérios, capítulos, divisões, classes, artigos e números, conforme foi indicado na parte relativa ao orçamento.

É preciso notar que o arranjo dos Ministérios se

encontra modificado. Assim, actualmente, os ministérios são: Interior, Justiça e Cultos, Guerra, Marinha, Negócios Estrangeiros, Obras Públicas e Comunicações, Colónias, Instrução Pública, Comércio, Indústria e Agricultura.

*

* *

Muito rapidamente, referir-nos-hemos também à classificação das despesas em *despesas com pessoal* e *despesas com material*. Esta classificação, que tinha interesse legal, em face do Regulamento de 1881, já hoje o não tem, em vista do Decreto 16.670. Na verdade este último decreto veio estabelecer o princípio de que as transferências de verbas não podem fazer-se de classe para classe, mas só de artigo para artigo, dentro da mesma classe, e ainda com certas restrições, como já tivemos ocasião de ver (sumário n.º 11). Portanto, não tem interesse legal a classificação das despesas em despesas com pessoal e despesas com material, desde que se não podem fazer as transferências de verbas de classe para classe e as despesas de pessoal e despesas de material estão agrupadas em classes diferentes.

18. Classificação teórica das despesas públicas :

- A) Quanto ao objecto ;
- B) Quanto ao lugar ;
- C) Quanto ao sujeito financeiro ;
- D) Quanto ao conhecimento prévio ;
- E) Quanto ao fim.

Antes de entrarmos propriamente no estudo teórico das despesas públicas, notaremos que há certas classificações teóricas que tem também interesse legal. E

assim, as classificações das despêsas em ordinárias e extraordinárias e em certas e variáveis teem, não só o interesse teórico, mas também interesse legal, visto que se encontram consignadas na lei, como já vimos. Na verdade, a lei não fez mais do que apropriar essas classificações já feitas por teóricos.

Mas, ao lado destas, há classificações de interesse meramente teórico, uma vez que não são reconhecidas por lei: É destas que agora iremos occupar-nos.

Há várias classificações teóricas das despêsas públicas. Todavia, a mais conhecida e que nos parece melhor, pois que é a classificação seguida, desde há muito, na regência desta cadeira, é a classificação feita pelo financeiro italiano L. COSSA, que atende ao objecto, ao lugar, ao sujeito financeiro, ao conhecimento prévio, à forma e ao fim das despêsas públicas.

Quanto à forma, COSSA classifica-as em *despêsas em géneros* e *despêsas em dinheiro*. As primeiras são próprias duma economia colectiva natural, em que o Estado coage os indivíduos à satisfação das necessidades colectivas; as segundas, são próprias duma economia monetária, em que o Estado usa do processo indirecto de satisfação das necessidades públicas. Suprimiremos do nosso estudo esta classificação, visto que, como sabemos, a actividade financeira do Estado é essencialmente monetária.

A) Quanto ao objecto, as despêsas públicas classificam-se em *pessoas* e *reais*. As despêsas pessoais são as que se realizam com o pessoal; as despêsas reais são as que dizem respeito à aquisição de material.

Já no sumário anterior nos referimos a esta classificação e vimos que ela, embora legal, apenas tem hoje interesse teórico. Esse interesse é o de ela ser essen-

cial para a crítica da gestão financeira; de facilitar comparações entre serviços da mesma natureza, regidos por administrações diferentes; e, duma maneira geral, de pôr a descoberto todos os abusos e tôdas as rotinas injustificáveis da burocracia.

Além disso, é necessário, para apreciar um serviço, apreciar a proporção entre as despêsas com material e as despêsas com pessoal, o que só se consegue com esta classificação. Com efeito, o aumento de máquinas num dado serviço (mecanização), reduz, as mais das vezes, as despêsas com pessoal. É ainda importante esta classificação, para a apreciação dos efeitos financeiros da desvalorização monetária. Observa-se que, quando se desvaloriza a moeda, as despêsas com pessoal aumentam muito mais que as despêsas com material, e isto porque as receitas do Estado não acompanham essa desvalorização. Perante a diminuição das receitas o Estado procura equilibrar o orçamento, reduzindo as despêsas. Mas, como não é possível reduzir as despêsas com pessoal, visto que se torna necessário garantir a subsistência dos funcionários, a consequência é a de que essa redução recai sobre as despêsas com material. Efectivamente, a prática mostra-nos que, quando se torna necessário reduzir as despêsas do Estado por virtude da desvalorização monetária, as sacrificadas são as despêsas reais. É este o principal interesse teórico desta classificação.

B) Quanto ao lugar, as despêsas públicas podem ser *internas* e *externas*. As primeiras são aquelas que se realizam no interior do país; as segundas são as efectuadas fora do país. Mas pode haver casos em que é difícil a aplicação dêste critério, pois, podem pagar-se despêsas no interior do país que dêem lugar a um paga-

mento no estrangeiro. Assim, suponhamos que o Estado pretende adquirir um certo número de vasos de guerra, no estrangeiro. Nêste caso, há dois processos de fazer o pagamento: ou se paga directamente ao construtor estrangeiro, ou se paga a um intermediário português que, por sua vez, vai pagar à casa estrangeira que lhos forneceu. Esta despêsa, segundo o critério apontado, seria externa no primeiro caso, e interna no segundo caso. Todavia, ela tem tôdas as características duma despêsa externa, qualquer que seja o processo de pagamento, pois, representa sempre um movimento internacional de capitais.

Portanto, melhor diremos que despêsas extraordinárias são aquelas que dão lugar a um pagamento internacional, isto é, que representam para o país um elemento do passivo da balança económica; e despêsas internas são aquelas que se realizam dentro do país, em moeda nacional e que não dão lugar a um pagamento internacional.

Actualmente, as despêsas externas são em grande número, visto que elas proveem não só da aquisição de material, mas também, e sobretudo, da dívida pública externa. Na verdade, pode ser mais vantajoso ao Estado contraír empréstimos no estrangeiro, quando af os juros fôrem mais baixos. Podemos até distinguir países crêdores e países devedores, visto que uns não necessitam de capitais, por terem a sua produção sufficientemente desenvolvida, ao passo que outros necessitam deles, por terem ainda a sua produção em desenvolvimento.

Não podemos fazer mais considerações teóricas sôbre esta classificação. Apenas diremos, para terminar, que ela tem uma grande importância quanto à balança de pagamentos, visto que não é indiferente que êles se façam dentro ou fóra do país.

C) Quanto ao sujeito financeiro, as despesas públicas dividem-se em *gerais* e *locais*. As primeiras são satisfeitas pelo Estado e interessam a tóda a Nação; as segundas são satisfeitas pelas autarquias locais e apenas interessam aos agrupamentos locais. É preciso notar, porém, que tanto umas como outras são despesas públicas, pois que o Estado, em direito político, é o conjunto de tódas as actividades públicas nacionais.

A relação entre as despesas gerais e as locais varia, conforme a orientação do govérno. Assim, se a orientação é centralizadora, as despesas gerais são em maior número, e isto porque o Estado central tem a seu cargo a satisfação dum maior número de necessidades; se, pelo contrário, a orientação é descentralizadora, as despesas locais são em maior número que as gerais, visto que a incumbência da satisfação das necessidades colectivas se encontra distribuida por vários organismos públicos.

Mas, qual é o critério de distribuição das despesas entre o Estado e as autarquias locais?

Este problema, que é mais de ordem administrativa do que de ordem financeira, não é de fácil solução. Costuma dizer-se que as despesas de interesse geral estão a cargo do Estado e que as de interesse local estão a cargo das autarquias locais. Assim, por exemplo, costuma atribuir-se ao Estado a despesa de instrução e às autarquias locais a despesa de higiene. Mas obedecerá isso a um critério? Não será, porventura, a despesa de instrução antes de interesse local, visto ser preferível que ela se adapte à feição própria de cada localidade? Na verdade, não há muito tempo ainda que, entre nós, a instrução estava a cargo dos municípios. Mas não será a despesa de higiene antes de interesse geral, uma vez que a falta dos serviços de higiene

pode representar um perigo para o estado sanitário de todo o País?

Parece, portanto, que estamos em face duma orientação injustificável. Contudo, há um certo número de despêsas públicas cujo carácter se não pode pôr em dúvida. Assim, por exemplo, as despêsas com a defesa nacional e com a representação no estrangeiro, são tipicamente de interesse geral, pois não se concebe que elas sejam apenas de interesse local. Por outro lado, há despêsas tipicamente de interesse local, como acontece, por exemplo, com as despêsas de abastecimento de água, luz (dentro de certos limites), etc. (1). Entre estes dois extremos, há despêsas cuja atribuição varia, conforme a orientação administrativa é centralizadora ou descentralizadora. O critério geral é, porém, este: as despêsas que representam serviços que só são convenientemente realizados, quando unificados e centralizados no Estado, são realizadas por este. Mas, quando o interesse de cada localidade leva esta a realizar um serviço que é de interesse geral, de modo que, mesmo sem a intervenção centralizadora do Estado, o serviço se generaliza, a despêsa pode ser local.

Há geralmente, entre as despêsas gerais e as locais, uma categoria de despêsas chamadas *despêsas locais obrigatórias*. Estas despêsas teem características das despêsas gerais, visto que são realizadas no interesse geral e impostas coactivamente pelo Estado às autarquias locais; e teem também características das despêsas locais, visto que a sua realização onera os orçamentos

(1) O abastecimento de luz pode considerar-se de interesse geral, em vista da sua grande expansão

das autarquias locais. São freqüentes estas despêsas, pois, tem-se observado que, quando o Estado quiere manter o equilíbrio do orçamento, cria despêsas locais obrigatórias, com que alivia o seu orçamento.

Entre nós, as despêsas locais obrigatórias encontram-se reguladas pela lei administrativa n.º 88, de 7 de Agosto de 1913. É de notar que, nesta lei se encontram reguladas certas despêsas de interesse meramente local, como sejam, por exemplo, os empréstimos locais. Elas são consideradas obrigatórias, não por serem de interesse geral nem para beneficiar o orçamento do Estado, mas antes porque é necessário submeter as autarquias locais à tutela do Estado, a fim de que elas cumpram as suas obrigações e não dêem lugar ao descrédito.

Não se tem abusado das despêsas locais obrigatórias; não obstante, as Câmaras Municipais tem a seu cargo, por exemplo, a manutenção dos edificios dos tribunais, das escolas, etc.

d) Quanto ao conhecimento prévio, as despêsas públicas classificam-se em *previstas* e *imprevistas*. As primeiras são as provenientes dos serviços públicos organizados; as outras são as que proveem de circunstâncias excepcionais, como casos de guerra, epidemia, etc. As despêsas previstas tem interesse apenas para uma crítica administrativa do Estado; as despêsas imprevistas tem importância por ser a respeito delas que surge o problema da sua cobertura. Vimos já que, em regra, as despêsas imprevistas ou extraordinárias são cobertas com créditos adicionais extraordinários, segundo os princípios do Decreto n.º 15.465.

e) Quanto ao fim, podem as despêsas ser *de governo* e *de exercício*. As primeiras são aquelas que

se realizam com o desenvolvimento da actividade administrativa do Estado e com a consecução dos seus fins; as segundas, as que se destinam à aquisição de receitas para a satisfação das despêsas de govêrno. Na verdade, sabemos que a actividade financeira do Estado se desdobra em dois momentos: aquisição de receitas e emprêgo dessas receitas. Ora, as despêsas realizadas com o primeiro momento, isto é, aquelas que representam o custo da receita pública constituem as despêsas de exercício; as despêsas que representam o segundo momento dessa actividade, pelo qual se dá satisfação às necessidades públicas, constituem as despêsas de govêrno.

— As despêsas de govêrno ainda se dividem em *despêsas constitucionais* e *despêsas administrativas*. As primeiras são as que se realizam com a manutenção dos órgãos superiores do Estado e com o cumprimento dos seus compromissos fundamentais; as segundas são as realizadas na consecução dos diversos fins do Estado e que representam actos de consumo colectivos, para a satisfação das necessidades colectivas. Assim, por exemplo, são despêsas constitucionais as realizadas com o pagamento dos vencimentos do Chefe do Estado e dos órgãos superiores do Poder Executivo, das pensões e da dívida pública; e são exemplos de despêsas administrativas as realizadas com a manutenção do exêrcito, da policia, dos estabelecimentos de instrução, de administração de justiça, etc.

De passagem, diremos que quasi tôdas as despêsas constitucionais se encontram no orçamento, incluídas nas despêsas do Ministério das Finanças, sob a designação de «Encargos gerais da Nação», e que, nos demais Ministérios, apenas se encontra a despêsa constitucional relativa ao pagamento do respectivo Ministro.

— As despêsas de exercício podem ainda ser: *indus-*

triais e de cobrança. As despesas industriais representam a administração do património do Estado e compreendem o custo de produção dos serviços industriais do Estado; as despesas de cobrança são as despesas indispensáveis para os serviços de cobrança dos impostos e das taxas.

A classificação das despesas em despesas de governo e despesas de exercício tem uma grande importância, porque estas últimas são sempre realizadas para as primeiras. Por isso, necessário se torna a existência duma proporção económica entre elas. Havemos de ver, quando estudarmos o problema das explorações industriais do Estado, que uma grande parte dêsse problema gira à volta desta classificação.

PARTE III

Crédito Público

CAPÍTULO I

Teoria geral do crédito público

§ 1.º

NOÇÕES GERAIS

19. O crédito público; sua evolução histórica.
20. Valor económico do crédito público.

Quando estudamos as diversas manifestações da actividade financeira, vimos que o Estado tinha, muitas vezes, de recorrer ao crédito, para poder satisfazer um certo número de necessidades. Na verdade, há necessidades que só podem ser satisfeitas pela aquisição de capitais fixos, não sendo possível satisfazê-las pouco a pouco com os rendimentos ordinários do Estado. Para os adquirir, é necessário uma capitalização. E o Estado, para capitalizar, dispõe de dois sistemas: ou economiza durante um certo tempo, a fim de constituir uma reserva; ou recorre ao crédito, que amortizará pouco a pouco.

Os resultados, porém, são idênticos, num e noutro caso. O que se pretende é realizar poupanças, as quais se podem obter *directamente* (economizando) ou *indirectamente* (recorrendo ao crédito).

O Estado tem de criar utensilagem nacional, para o que não pode deixar de recorrer ao crédito público. Este meio, além de ser materialmente indispensável, torna-se ainda necessário para que, obedecendo àquele princípio de justiça a que nos temos referido, se possam distribuir equitativamente os encargos por diversas gerações. Com efeito, as grandes aquisições de capitais fixos não são contínuas, por serem dependentes dum certo número de circunstâncias.

Ora, se essa capitalização fôsse feita à custa dum enorme encargo para os contribuintes dum certo momento, aconteceria que as gerações futuras vinham a gozar dos benefícios de serviços para que nada contribuíram.

O crédito público não é mais do que o crédito particular aplicado ao Estado. Num regime de troca natural, as duas prestações de troca podem fazer-se ao mesmo tempo ou em momentos diferentes. Num regime de troca monetária, acontece o mesmo, embora por uma forma diversa. Na verdade, tanto realiza uma operação de crédito aquele que recebe uma coisa que mais tarde pagará, como aquele que recebe uma certa quantia em dinheiro para restituir, passado um certo tempo. No entanto, há uma certa diferença entre estas duas hipóteses, quanto à forma por que se realizam. É claro que entregar uma coisa agora para ser paga mais tarde não tem a mesma natureza económica que emprestar uma certa quantia monetária para ser recebida ulteriormente. Com o desenvolvimento da economia monetária, o crédito tomou novas características.

Há, assim, dois tipos de troca a crédito :

1.º — troca creditícia, na qual é concedida uma espera de tempo por uma das prestações de bens ;

2.º — empréstimo pedido aos particulares, com o compromisso de o devolver acompanhado de um certo juro.

Durante muito tempo, o recurso ao crédito era destinado, não ao desenvolvimento da produção, mas à aquisição de bens de consumo, o que levou alguns autores a considerar o juro como uma prestação ilegítima, um verdadeiro roubo. Conhecem-se até vestígios de, em algumas regiões agrícolas, os agricultores terem repugnância de se confessar devedores, e isto porque o crédito era excepcional, só a êle recorrendo aqueles que se encontrassem em péssimas condições económicas.

Mas, com o desenvolvimento da produção, que corresponde ao desenvolvimento dos capitais fixos, o crédito tornou-se duma utilidade fundamental. Efectivamente, o impulso dado à produção exigiu grandes despêsas iniciais, sendo, portanto, indispensável o recurso ao crédito. E, dêste modo, o empréstimo deixou de ser um acto improdutivo, passando, por conseguinte, o juro a ser legítimo.

Ora, a evolução económica do Estado acompanhou, embora com certas diferenças, esta evolução das economias particulares. É, assim, que nos aparece o crédito público.

Antigamente, o crédito público era apenas utilizado pelos países pobres, para suprir as suas deficiências financeiras. O empréstimo considerava-se ilegítimo, ou pelo menos um mal, visto que era necessário cobrar um juro sôbre a Nação. Os governantes, da mesma maneira que os particulares, procuravam ocultar êstes actos que se consideravam vergonhosos. Mas, ao mesmo tempo

que as aquisições de capitais se foram tornando mais urgentes, foi-se tornando também indispensável o recurso ao crédito. Desta maneira, êle passou a ser legítimo, visto que se destinou a adquirir bens úteis. As necessidades do Estado, que anteriormente eram satisfeitas com os impostos e, muito excepcionalmente, com os empréstimos, passaram a ser, em grande parte, satisfeitas com empréstimos. Antigamente, eram os diversos capitalistas, entre nós especialmente os judeus, que emprestavam ao Estado grandes quantias que iam suprir as deficiências do erario público. Eram os empréstimos particulares.

Mas tornou-se necessária a existência de qualquer meio que facilitasse uma grande concentração de economias. E assim, surge o sistema dos títulos mobiliários. O Estado, sempre que necessita de realizar um empréstimo, em vez de efectuar uma operação individual com um banqueiro, faz a emissão de títulos de crédito, considerando-se devedor de todos aqueles particulares que os adquirirem, com a promessa de pagar um determinado juro. Desta forma, nos aparece o desenvolvimento dos títulos mobiliários, surgido em meados do século XVIII, mas particularmente no século XIX.

Mas o desenvolvimento das operações de crédito provocou períodos de especulação, que tinham como consequência crises económicas de super-produção, devido ao excessivo desenvolvimento dos capitais fixos. Com o Estado succedeu coisa semelhante. Muitas vezes, em virtude da megalomania dos Estados, recorreu-se em excesso ao crédito (empréstimo), o que acarretava, por vezes, grandes desequilíbrios financeiros.

Em vista das noções expostas, estamos habilitados a formar uma idéa de qual seja o valor económico do crédito público. E, assim, diremos que êle é legítimo,

desde que se destine à aquisição de capitais fixos, sendo portanto uma operação produtiva e representando o melhor processo de distribuir por diversas gerações os encargos com a utensilagem nacional. Será, pelo contrário, ilegítimo se fôr destinado à aquisição de bens de consumo corrente, uma vez que são sobrecarregadas gerações futuras que nada aproveitam dessas despêsas. Nêste caso, o Estado penhorando uma parte dos rendimentos dos seus bens, apenas satisfaz, na melhor das hipóteses, necessidades das gerações presentes, que só elas, por isso mesmo, devem pagar.

Portanto, o crédito público só é útil e legítimo, quando se destina a obter utilidades permanentes ou, pelo menos, tam duradoiras como os encargos que acarreta.

Houve tempo em que se considerava a vida económica como qualquer coisa de misterioso que só por meio da adivinha se podia conhecer. Mas êsse tempo passou. O valor económico dos fenómenos económicos pode verificar-se fácilmente. Desde que os fenómenos monetários devem corresponder à satisfação das necessidades, todos os supostos enriquecimentos, só por si, nada representam. O Estado pode criar moeda, recorrer ao crédito, mas, se a êsses actos não corresponder a criação de utilidades, êles serão condenáveis.

Vimos já que as despêsas públicas são legítimas desde que correspondam à satisfação de necessidades públicas não inferiores às necessidades individuais sacrificadas. Da mesma maneira, o crédito público só é legítimo, quando se destina à aquisição de capitais, pelo menos, tam duradoiros como os encargos contraídos.

§ 2.º

OS EMPRÉSTIMOS PÚBLICOS

21. Conceito. Natureza jurídica dos empréstimos públicos.

22. Diversas espécies de empréstimos públicos :

- A) empréstimos internos e externos;
- B) empréstimos forçados, patrióticos e voluntários;
- C) empréstimos perpétuos o temporários.

21. Conceito e natureza jurídica dos empréstimos públicos. — A dívida pública pode ser: dívida imprópria ou corrente e dívida própria ou financeira. A primeira é a que deriva de fornecimentos normais feitos ao Estado, mas ainda não pagos (aquisição de material corrente, vencimentos dos funcionários, etc.); a segunda é a que resulta de operações financeiras especiais realizadas pelo Estado, para satisfazer certas necessidades. O que aqui nos interessa é o estudo da dívida pública própria ou financeira, ou ainda dívida pública propriamente dita. Essas operações financeiras especiais das quais resulta esta dívida são denominadas *empréstimos públicos*. Estes, são operações de mútuo realizadas pelo Estado, por meio das quais elle recebe dos capitalistas uma quantia que pagará mais tarde, acompanhada do respectivo juro.

Ao começarmos o estudo dos empréstimos públicos, necessário se torna determinar a sua natureza, quer jurídica quer financeira.

Sob o ponto de vista jurídico, notam-se quatro orientações: a tradicional ou clássica, a alemã e duas eclé-

ticas. A teoria tradicional ou clássica considera o empréstimo público como um contrato de usura, devendo ser-lhe aplicados os princípios que regulam esta espécie de contratos. A teoria alemã considera-o como um acto de soberania do Estado e dependente unicamente da sua vontade soberana.

Até ao aparecimento da doutrina alemã, não havia dúvida alguma de que o empréstimo era um contrato de usura. Porém, os autores alemães dizem que a realidade demonstra não ser o empréstimo um contrato de usura, porque o Estado nem sempre paga nas condições estipuladas. O Estado, dizem eles, sendo o detentor da soberania, paga quando quere, como quere e se quere; ao passo que o contrato de usura, como de resto todos os contratos, supõe o cumprimento integral, por parte do devedor, das condições estipuladas. Por conseguinte, o empréstimo público, não só não é um contrato de usura, como também não pode revestir os caracteres de qualquer outro contrato. O empréstimo público não é mais do que uma cláusula especial que dá ao devedor a faculdade de pagar se quizer e como quizer, visto que o Estado, sendo soberano, não pode submeter-se a uma obrigação, qualquer que ela seja. Sendo por uma lei que se fixam as condições do empréstimo, por outra lei elas podem ser alteradas. Por isso, dizem os autores alemães, os empréstimos são pura e simplesmente actos de soberania.

Uma das soluções ecléticas considera o empréstimo público como um contrato de direito público. O Estado estabelece certas condições, e o empréstimo não fica realizado sem que os subscritores as aceitem. Portanto, a aceitação das cláusulas por parte dos capitalistas subscritores representa a realização de um contrato. Mas as condições do empréstimo são fixadas por lei, e é por

actos de soberania que o Estado manda executar as cláusulas do contrato, cujo cumprimento, portanto, é um acto unilateral do Estado. Teòricamente, o Estado toma o compromisso moral de cumprir as cláusulas estabelecidas e anunciadas. Todavia, êle pode práticamente deixar de as cumprir, uma vez que é soberano.

Esta teoria é insustentável. Na verdade, não se comprehende que um contrato crie apenas compromissos morais. É certo que os partidários desta orientação não dizem pròpriamente que surgem compromissos morais, mas apenas que o Estado cumpre o contrato por actos de soberania. Mas, de que serve dizer que se trata dum contrato, se o empréstimo é cumprido por actos de soberania? Parece que não se trata dum contrato, visto ser um acto realizado entre pessoas em condições jurídicas muito diferentes, vinculada uma pelas obrigações que contrai, e podendo a outra alterar as suas obrigações, no exercício da sua soberania. Desta maneira, não podemos deixar de refutar esta orientação.

A outra solução eclética é a que considera o empréstimo público sob condição potestativa. A condição tem por efeito fazer depender a validade do contrato dum acontecimento incerto e futuro. Ao lado desta espécie de condições, aparecem-nos certas formas intermediárias, em que os acontecimentos de que depende o cumprimento do empréstimo são mais ou menos certos. No domínio do direito civil, as condições potestativas podem ser *mèramente potestativas* e *potestativas pròpriamente ditas*. As primeiras são as que dependem unicamente do arbítrio de uma das partes; as segundas, aquelas que dependem da vontade do devedor, acompanhada de um certo número de circunstâncias que condicionam essa vontade, para que seja séria.

Ora, o empréstimo é considerado por esta orientação como um contrato sob condição meramente potestativa, visto que o Estado fica com o direito de não cumprir total ou parcialmente, ou de alterar as cláusulas que haviam sido estipuladas. De maneira que, desde que a validade de um contrato fica pura e simplesmente dependente da vontade de um dos contraentes, sem bens nem condições, isso representa, ipso facto, a inexistência do contrato. Sendo assim, a aplicação desta idéa aos empréstimos públicos não é de admitir. Na verdade, ninguém pode realizar um empréstimo, dizendo que só paga *se quiser* ou *como quiser*; de contrário, não poderia pôr-se a suposição de uma cláusula acessória que, por sua própria natureza, devia ser expressa. Uma cláusula potestativa nunca pode presumir-se; admitindo-o, vamos cair na orientação que sustenta ser o empréstimo público um contrato.

E, assim, devemos pôr de parte esta orientação.

Em face disto, apenas nos falta criticar duas teorias: a que considera o empréstimo público como um acto de soberania (alemã) e a que o considera um contrato de usura (clássica).

A primeira teoria, defendida entre nós pelo Dr. Marnoco e Sousa, parece ser inspirada num facto realista. Os argumentos desta teoria são: a observação dos factos praticados pelos Estados; a impossibilidade de um Estado se obrigar por um contrato, em virtude da sua soberania; e a natureza do acto (lei), pelo qual o empréstimo é realizado.

Com efeito, dizem os defensores desta orientação, verifica-se que o Estado, muitas vezes, deixa de cumprir os seus compromissos, e outras vezes, modifica as cláusulas estipuladas.

¿ Mas a falta de sanção à sua ineficácia prática que-

rerá dizer que não existe obrigação para o Estado? Se o empréstimo é um acto de soberania, ôle não pode fazer nascer obrigações para o Estado. Mas será assim? Haverá obrigações do Estado sem a possibilidade de as tornar coactivas? Não existirão, pelo contrário, essas obrigações? Vejamos.

No direito internacional, aparece-nos a doutrina de Luís Drago que afirma ser ilegítima a intervenção, sob a forma de contrôle financeiro, com que as potências pretendem, por vezes, obrigar os Estados a garantir ou a pagar as suas dívidas externas. Mas esta doutrina de Drago, que supõe a possibilidade duma coacção, importa uma falta de sanção e não a inexistência da obrigação. E, por isso que os Estados se sentem juridicamente obrigados, é que geralmente não faltam aos seus compromissos. Além disso, vão-se tornando cada vez mais rigorosos os cumprimentos das obrigações, ao mesmo tempo que vão aumentando as garantias dêsse empréstimos por parte dos Estados, sem o que faltaria quem lhes emprestasse as quantias desejadas. De resto, a história financeira mostra-nos vários exemplos de sanções, como por exemplo, o contrôle financeiro feito à Turquia, a que já nestas lições nos referimos. Como se explica que a Turquia aceitasse êsse contrôle, se não reconhecesse em si a obrigação pelas suas dívidas?

Quanto ao segundo argumento, isto é, de que existe impossibilidade de os Estados se obrigarem por um contrato, visto que são soberanos, diremos também que ôle é inadmissível. Com efeito, o nosso Código Civil, no seu art. 37.º, regula os direitos do Estado, considerado como uma pessoa moral. Por tal disposição se vê que os direitos do Estado são regulados, em geral, pelo direito comum, o que nos leva a afirmar que a sua actividade patrimonial está sujeita às regras

dos particulares. Ora, em todos os códigos civis se encontra um preceito semelhante ao do nosso art. 37.º, o que destroi por completo êste segundo argumento.

O terceiro argumento, que diz ser o empréstimo um acto de soberania, pelo facto de ser derivado duma lei, e que constitui o argumento mais perfeito desta teoria, não subsiste também. Não é, na verdade, da lei que em geral derivam os empréstimos. Êste argumento tem apenas applicação pelo que diz respeito aos empréstimos forçados, e isto porque a entrada de fundos públicos deriva directamente da lei. Mas êstes empréstimos só muito raramente aparecem, pois que, na generalidade, os empréstimos são voluntários, como iremos ver ao estudarmos o sumário que se segue. Ora, nos empréstimos voluntários, a função da lei é apenas a de autorizar o Governo a realizar o empréstimo. Depois da publicação dessa lei, faz-se a publicação das condições do empréstimo, e só depois da sua aceitação pelos capitalistas subscritores é que êle se encerra.

Uma vez rebatida a orientação de que o empréstimo público é um acto de soberania do Estado, e, em face dos argumentos apontados, parece que devemos optar pela orientação de que o empréstimo é um contrato de usura, realizado entre o Estado e os subscritores do empréstimo. Os direitos e obrigações das partes derivam directamente do contrato que o Poder Executivo realiza, nos termos da lei que a isso o autoriza.

Se esta orientação é a preferível teòricamente, em face dos argumentos expostos, ela não deixa também de ser a melhor na prática, para o crédito público. Na verdade, tem-se verificado que os Estados procuram sempre dar cumprimento às suas obrigações, só a elas faltando muito excepcionalmente, o que facilita as ofertas de numerário para os empréstimos.

*

* *

Sob o ponto de vista financeiro, o empréstimo público não é mais do que a antecipação de uma receita que não pode ser cobrada de momento. A capitalização é uma reserva de uma parte dos rendimentos de um património. E, logo que essa acumulação atinja um certo limite, ela é empregada na aquisição de bens de produção que geralmente são capitais fixos. Ora, o empréstimo que o Estado contrái representa, em vez de reserva, uma antecipação, para melhoramento da utensilagem pública.

Sob o aspecto da contabilidade, o empréstimo, no momento em que se realiza, não altera a situação do património do Estado. Assim é que, se por exemplo, o Estado contraír o empréstimo de 100.000 contos que aplicará totalmente à construção de estradas, ficará com um activo igual ao passivo, visto que o activo que é representado pelas estradas adquiridas ou pelo dinheiro em caixa, é igual ao passivo representado pelo empréstimo emitido. O património público só será aumentado, quando o Estado, tendo reembolsado todo o empréstimo, estiver de posse dos capitais adquiridos e já estiver liberto da dívida correspondente.

Temos, assim, estudado o conceito e natureza jurídica dos empréstimos públicos.

22. Diversas espécies de empréstimos públicos. — Para mais facilmente fazermos idéa do que seja o mecanismo e diversidade dos empréstimos públicos, iremos agora expôr as suas várias classificações, que faremos em vista de três funções primaciais:

— em função do mercado em que o empréstimo é emitido ;

— em função das condições em que a operação de empréstimo é apresentada aos subscriptores (mutuantes)
 — e em função das condições de duração do empréstimo.

A) Empréstimos internos e externos. — Sob o ponto de vista do mercado onde os empréstimos se emitem, êles classificam-se em *internos* e *externos*. Será a nacionalidade da moeda empregada que caracteriza estas duas espécies de empréstimos? Parece que não, visto que se conhecem exemplos de emissões de empréstimos internos em moeda estrangeira, e empréstimos externos em moeda nacional. Será, então, a nacionalidade dos subscriptores do empréstimo que os caracteriza? Na verdade, costuma dizer-se que é o mercado em que os empréstimos foram emitidos que os distingue. E assim, *o empréstimo será interno, se é emitido dentro do país, e será externo, se é lançado num mercado estrangeiro*. Esta é a distinção que se deve fazer destas duas categorias de empréstimos públicos. Parece haver ainda uma outra circunstância a caracterizá-los: a de que os empréstimos internos apenas originam um movimento interno de capitais, ao passo que os empréstimos externos dão lugar a um movimento internacional de capitais. Mas, se é certo que esta característica se observa na generalidade dos casos, certo é também que nalguns casos não acontece assim. Com efeito, pode succeder que um empréstimo externo seja possuído por um nacional, dentro do próprio país, não havendo, portanto, um movimento internacional de capitais. Da mesma maneira, pode um empréstimo interno ser possuído por um estrangeiro, fora do país emissor, havendo, assim, um movimento internacional de capitais indirectamente resultante do empréstimo. Não obstante esta circunstância não ser

observada em todos os casos, ela é contudo o mais interessante aspecto dos empréstimos externos que, duma maneira geral, dão lugar a um passivo na balança de contas.

Em vista disto, a única distinção absolutamente admissível dos empréstimos internos e externos é a do mercado em que são emitidos, sendo *internos* os que se emitem dentro do país, e *externos* os que se emitem no estrangeiro.

Mas, qual destas duas categorias de empréstimos é a mais vantajosa e, por conseguinte, a preferível?

Durante muito tempo, a favor dos empréstimos externos, militou a idéa de que o Estado ia fazer concorrência à produção nacional, emitindo empréstimos no interior do país. Por isso, o Estado devia contrair os empréstimos no estrangeiro, para não prejudicar a indústria e o comércio nacionais.

Este argumento não tem grande valor. Efectivamente, o Estado que recorre ao empréstimo externo, não só abate a sua independência, como concorre para a saída de ouro do país. Além disso, se todos os Estados apenas recorressem aos empréstimos externos, em vista dêsse argumento, êstes viriam a ser impossíveis, pois, se não convém a emissão de empréstimos do Estado no mercado nacional, também não convém deixar emitir neste mercado empréstimos dos outros Estados. Mas, o que a prática nos mostra é precisamente a existência de países mutuantes e países mutuários. Efectivamente, na segunda metade do século XIX e no século XX, a Inglaterra e a França, como países capitalistas, forneciam numerário aos países que dele necessitavam. E assim é que a Alemanha e a Rússia, países muito agrícolas e que precisavam de capitais circulantes para a sua industrialização, recorriam à França e à Inglaterra.

Portugal também, na época da Regeneração, recorreu aos capitais da França e da Inglaterra, que tinham realizado uma grande concentração não só de capitais próprios, no período em que quasi tiveram o monopólio da produção, mas também de capitais estrangeiros depositados nos seus bancos.

Actualmente, os mercados principais são: o francês, o inglês e também o americano.

Antes da guerra, a Alemanha era um mercado financeiro bastante poderoso, realizando grandes operações com Paris e Londres. Mas, post-guerra, com as grandes perdas de capitais, ela perdeu todo o seu prestígio financeiro.

Há, assim, grandes mercados financeiros em que os capitais se acumulam, não apenas por efeito da acumulação prévia de lucros industriais, mas também por efeito da concentração de capitais livres provenientes de outros países, e que, em virtude do prestígio alcançado por esses mercados, procuram colocação, constituindo um fundo de depósitos estrangeiros.

Mas, se esta concorrência de depósitos vem reforçar a posição e as possibilidades de acção desses centros financeiros internacionais, o certo é que, por outro lado, torna mais delicada a sua situação, visto que esses mercados, como banqueiros internacionais, correm sempre o risco de um levantamento de capitais por parte daqueles que lhes confiaram os seus fundos.

Durante muito tempo, foi Londres o principal mercado internacional, mas, depois da guerra, mudou grande parte da sua importância em proveito do mercado de New-York e ainda do de Paris. A crise da libra foi, em grande parte, consequência do levantamento inesperado de depósitos estrangeiros na praça de Londres.

Há países que, pelas suas condições especiais, são

naturalmente países mutuários: são os países agrícolas que tendem a industrializar-se. Por outro lado, há-os que são destinados a ser crêdores, pela grande massa de capitais disponíveis, em virtude do grande incremento da sua produção industrial, que lhes permitiu uma grande acumulação de lucros.

Quais são as conseqüências económicas dos empréstimos externos?

Em primeiro lugar, os empréstimos externos dão origem a um movimento internacional de capitais. Com efeito, no momento em que o empréstimo é emitido, êle representa para o país mutuante uma saída de capitais, e para o país mutuário uma entrada de capitais. Mas, mais tarde, o empréstimo traduz-se numa saída de capitais do país mutuário, escalonada através duma série de anos. O país devedor faz a amortização do empréstimo, por meio de mercadorias que exporta; se a balança comercial não lhe permitir realizar o pagamento, terá que exportar numerário.

Portanto, só é defensável o recurso ao empréstimo externo, quando ao Estado faltam capitais para desenvolver a sua produção, que depois permitirá aumentar as exportações, de forma a garantir o pagamento dos encargos do empréstimo.

O professor canadiano Boggs, no seu livro «*The International Trade Balance in Theorie and Praticce*», faz a distinção entre países crêdores e devedores, apresentando os respectivos caracteres. Um país crêdor, diz êle, tem uma balança de comércio desfavorável, porque depois de adquirir uma concentração de capitais, obtem rendimentos com os empréstimos que faz. Todavia, acontece que os países devedores não pagam em dinheiro, mas sim em mercadorias, fazendo com que o país crêdor tenha uma balança de comércio desfavorável. Mas isto

não quere dizer que a sua balança de pagamentos seja também desfavorável, visto que o crédito que elle tem a receber cobre esse desfalque.

A situação do país devedor, diz Boggs, é inversa, porque, não tendo dinheiro para pagar os seus débitos, só com um excesso de exportações sobre as importações é que pode satisfazer os juros e as amortizações de tais dívidas. E assim, isto é um estímulo para o desenvolvimento da produção nos países devedores, e uma paralisação da produção nos países credores.

Mas não pode ver-se isto sempre com tanto optimismo. Na verdade, se o empréstimo externo não é acompanhado de um aumento de produção e de exportações nacionais, já esta prática não é vantajosa. Além disso, não deverá o Estado, em certas ocasiões, recorrer de preferência aos empréstimos internos, a fim de evitar a sua dependência económica, prenúncio duma dependência política em que fica relativamente ao Estado mutuante, depois de recorrer ao empréstimo externo? Efectivamente, não são poucos os exemplos de países que caíram na dependência política, através da dependência financeira. Contudo, nem sempre se observa esta dependência, porquanto, só em relação aos países que deixam de cumprir as suas obrigações externas, é que ella se faz sentir, não se observando em relação aos países civilizados e cumpridores dos seus deveres internacionais. Essa dependência política, consequência duma dependência financeira, só se observa nos países de civilização inferior e de raça diferente, porventura, até como processo de colonização. Não é, portanto, directamente das operações financeiras que deriva a dependência política.

Qual é então a consideração fundamental, com base na qual se deve optar pelos empréstimos internos ou

externos? Parece-nos que, sempre que um país possa emitir um empréstimo interno sem que vá com isso prejudicar a produção nacional, é preferível ao empréstimo externo, uma vez que, sem criar um passivo na balança de pagamentos, o país pode desenvolver a sua indústria e comércio. Mas, sempre que o mercado nacional seja fraco, o Estado tem tóda a vantagem em recorrer ao empréstimo externo, desde que não fique em dependência política, o que realmente tem sucedido muitas vezes. Há vários exemplos de países que, antes da guerra, contraíram empréstimos externos, sem que daí resultasse qualquer dependência política, como já tivemos ocasião de ver. Ultimamente, a Sociedade das Nações tem patrocinado alguns empréstimos externos, impondo, por vezes, um contróle financeiro.

Como é que o Estado sabe se deve emitir o empréstimo no país ou fora d'ele? Qual o índice que habilita o Estado a conhecer o grau de abastecimento do mercado nacional e dos mercados estrangeiros? Êste problema é resolvido pelas condições da taxa de juro. Assim, se a taxa de juro é mais elevada no mercado nacional do que nos mercados estrangeiros, isso representa que a produção nacional está falha de capitais, sendo, por isso, preferível o recurso ao empréstimo externo; se, pelo contrário, o juro é mais elevado nos mercados estrangeiros do que no mercado nacional, é porque há uma abundância de capitais no país, devendo optar-se pelo empréstimo interno.

Portanto, são as condições do mercado e a situação económica do país que dizem ao Estado qual das formas de empréstimo (interno ou externo) deve ser adoptada.

Post-guerra, appareceu uma variante dos empréstimos externos em que o Estado emite um empréstimo no mercado estrangeiro, não para fazer face a despêsas

com utensilagem nacional, mas para estabilizar o câmbio. Quando a balança de pagamentos está desequilibrada, e o país não tem no estrangeiro créditos nem tem numerário para cobrir o desfalque, realiza um empréstimo externo para evitar a depreciação cambial que daí resultaria, fornecendo, com o produto do empréstimo, os meios indispensáveis para os devedores do estrangeiro saldarem os seus compromissos. De maneira que o Estado pode recorrer ao empréstimo externo também para regular a balança de pagamentos. Com efeito, suponhamos que um português compra carvão à Inglaterra. Desde que escasseiam no mercado ordens de pagamento sobre Londres com que ele possa saldar os seus compromissos, o preço subirá, quer dizer, o câmbio agravar-se-há, sobretudo se não houver ouro que possa ser exportado. Mas, realizando o Estado português um empréstimo em Londres, que não levanta, vende depois ordens de pagamento sobre o seu produto ao câmbio normal, de modo que com elas o comerciante português paga ao seu fornecedor inglês. O empréstimo do Estado será depois reembolsado com excedentes futuros da balança económica. Nestas condições, foi que muitos Estados, depois da guerra, recorreram aos empréstimos externos, não para fazer face às despesas com utensilagem nacional, mas para regularizar a balança de pagamentos.

B) Empréstimos forçados, patrióticos e voluntários. — Sob o ponto de vista das condições em que os empréstimos são apresentados aos subscritores, eles classificam-se em: *forçados, patrióticos e voluntários*.

Empréstimos forçados são aqueles em que o Estado obriga os capitalistas a fornecer-lhes capitais, comprometendo-se a pagá-los com um certo juro, embora bas-

tante inferior ao normal. Esta categoria de empréstimos não pode incluir-se na dos empréstimos normais que, como vimos, são contratos de usura. O Estado usa do seu poder de coacção, e, se toma o compromisso de pagar, esse é um compromisso unilateral. Estes empréstimos é que constituem verdadeiros actos de soberania, como diríamos segundo a escola alemã, porque as obrigações tanto dos capitalistas subscritores, como do Estado, derivam unicamente da própria lei que as impõe.

Sendo assim, porque é que o Estado não recorre sempre aos empréstimos forçados? É evidente que, sendo o Estado quem fixa unilateralmente as cláusulas do contrato, usaria duma maneira mais económica, fazendo desaparecer muitos inconvenientes dos empréstimos voluntários. Contudo, o certo é que os empréstimos forçados teem sido postos de parte, só sendo usados muito excepcionalmente, em momentos difíceis, pois levantam uma resistência muito maior que a própria cobrança dos impostos. Na verdade, estes empréstimos não são preferíveis por várias razões:

1.º — sendo o empréstimo realizado em capitais, nem todos os indivíduos obrigados a subscrévê-lo estão nas mesmas circunstâncias: uns teem capital disponível, e outros terão de vender ou hipotecar as suas propriedades, para obterem o capital exigido;

2.º — por outro lado, os capitalistas, em vez de guardarem o capital, preferem empregá-lo em qualquer fim, não o deixando em condições de lhes poder ser exigido pelo Estado;

3.º — seria muito difícil determinar a situação dos capitalistas sob o ponto de vista da liquidez, isto é, determinar a quantia a exigir a cada um;

4.º — o uso dos empréstimos forçados dá a entender

que as finanças do Estado estão bastante fracas, o que acarreta lamentáveis conseqüências para o seu crédito;

5.º — além disso, elles teem uma applicação limitada, visto que só podem realizar-se no interior do país, pois o Estado não os pode impôr aos estrangeiros.

Por todos estes inconvenientes, vemos que só em casos excepcionais, como os de salvação nacional, por exemplo, é que os empréstimos forçados são adoptados. Efectivamente, não tem apparecido nenhum crédito forçado que não tenha dado maus resultados ao Estado.

A-pesar-disso, alguns países tentaram adoptá-los, sobretudo post-guerra. Foi o que se deu com a Alemanha, depois da desvalorização do marco, visto que a circulação era feita com títulos de tesouro que tinham a garantia de ser reembolsados. Em Portugal, também houve quem aconselhasse tal prática, a fim de sanar a nossa moeda, embora nunca tal se realizasse.

Os *empréstimos patrióticos* são aquelles em que o Estado apela para os sentimentos patrióticos dos individuos, a fim de que elles lhe forneçam capitais em melhores condições do que as do mercado. Assim, se o juro do mercado é de 10^o%, por exemplo, o Estado não podendo pagá-lo tam elevado, lança um apêlo aos cidadãos, para que lhe emprestem os capitais de que necessita a um juro mais baixo (8^o%, por exemplo). Há nesta categoria de empréstimos um ponto comum com a dos empréstimos forçados: tanto nns como outros são pouco produtivos. Só em circumstâncias excepcionais é que são usados; mas, mesmo nêstes casos, não são de grandes vantagens.

Todavia, ainda nas finanças modernas há exemplos de empréstimos patrióticos. Em França, durante a guerra, criou-se um empréstimo patriótico, em condições

apreciáveis, tendo até contribuído muitos cidadãos com as próprias joias e alfaías. No entanto, há divergências na apreciação d'este empréstimo realizado pela França.

Os empréstimos patrióticos supõem, assim, um grande desinterêsse dos capitalistas, no que respeita aos seus rendimentos, acompanhado dum grande espírito de patriotismo.

Mas a forma normal dos empréstimos públicos é a de *empréstimos voluntários*, pelos quais o Estado oferece uma operação de crédito aos capitalistas, oferecendo-lhes um juro à taxa do mercado. Acontece que as condições do mercado se traduzem praticamente pela taxa de juro. Simplesmente, esta não é una: varia conforme a operação a realizar é a curto ou a longo prazo. Assim, geralmente ela é mais elevada nos empréstimos a longo prazo do que nos empréstimos a curto prazo.

Desta maneira, como consegue o Estado fixar a taxa de juro a empregar nos empréstimos voluntários? Se, por exemplo, êle propõe um empréstimo ao prazo de 30 anos e oferece a taxa de 7%, isto não quer dizer que a taxa seja sempre esta, visto que ela varia não só com o prazo, mas também com as condições do mercado. E assim, o Estado fixa a taxa de juro d'estes empréstimos, em harmonia com estas duas circunstâncias. É de notar que o Estado obtém sempre uma taxa especial, visto que os empréstimos que contrai dão mais garantias aos credores do que os dos particulares. Na verdade, êstes estão mais arriscados à insolvência do que o Estado. Por isso é que êle obtém mais facilmente os capitais de que necessita, mesmo por essa taxa mais baixa.

Acabamos de ver que é através da taxa de juro do mercado, mas sobretudo da taxa especial concedida ao

Estado, que se realizam os empréstimos voluntários. Isto acontece assim, porque os títulos dos empréstimos particulares teem um preço de venda em cada momento, que depende das condições do mercado. Assim, por exemplo, se o Estado emite um título de 100\$ à taxa de 9% e a taxa do mercado desce para 6%, acontece que o título passa a ter o valor de 150\$ ($100:6::x:9=150$). Ao invés, se o título é emitido à taxa de 3% e mais tarde a taxa sobe para 6%, o seu valor descera para 50\$ ($100:6::x:3=50$). Isto não é mais do que a aplicação da lei da cotação dos fundos públicos, segundo a qual «as cotações dos fundos públicos tendem para a capitalização do rendimento à taxa de juro do mercado». É, assim, a cotação dos títulos em circulação, que indica ao Estado qual a taxa de juro que deve oferecer na nova emissão, para que esta seja subscrita.

O empréstimo público voluntário reveste a forma de uma proposta a que os capitalistas aderem ou não, sendo, desta maneira, um contrato de adesão, em que o Estado tem a certeza de que o empréstimo é realizado conforme as cláusulas estipuladas. O que o Estado não tem é a certeza do número de capitalistas que aceitarão essas cláusulas.

C) Empréstimos perpétuos e temporários. — Quanto à duração, os empréstimos podem ser *perpétuos* e *temporários*. Os primeiros são aqueles em que o Estado toma o compromisso de pagar apenas o juro anual, sem se obrigar no que respeita ao prazo de reembolso do capital; os segundos são aqueles em que o Estado, além do pagamento dos juros estipulados, se compromete a reembolsar o capital num prazo determinado.

Os empréstimos perpétuos teem apreciáveis vanta-

gens não só para o Estado, como também para os prestamistas. Na verdade, o Estado, *em si*, é uma entidade perpétua, podendo, por conseguinte, recorrer ao empréstimo em condições mais favoráveis do que qualquer particular, desde que não seja estipulado um prazo para reembolso, porque a desvalorização da moeda vai beneficiá-lo com uma diminuição dos encargos, e porque pode escolher para o reembolso o momento mais vantajoso. Além disso, os seus crêdores não podem exigir-lhe senão os juros, não podendo obrigá-lo ao reembolso. Não obstante, os prestamistas não ficam na impossibilidade de recuperar os seus capitais, visto que os títulos são mobiliários e negociáveis no mercado. Simplesmente, se o Estado reembolsa o título, éle é pago pelo seu valor nominal; mas, se o seu portador o quiser vender, antes do reembolso, não o poderá vender pelo valor nominal, mas sim pelo valor que no momento lhe der o mercado. É claro que terá que sujeitar-se a perder algum dinheiro, desde que a cotação do mercado seja inferior ao valor nominal. É certo que, por vezes, a cotação dos títulos no mercado é superior ao seu valor nominal. Mas, como veremos, neste caso o Estado estabelece uma conversão.

Estes empréstimos perpétuos, que o Estado não deixa de ir amortizando para evitar o avolumamento excessivo da sua dívida, constituem a *dívida pública perpétua*, também chamada *dívida de renda* ou *dívida pública consolidada*, a qual se assemelha a certos contratos de direito privado, como o censo consignativo.

As dívidas perpétuas teem uma freguesia mais certa e estável, geralmente constituída por instituições que pertendem obter um rendimento certo. Em Portugal, são as corporações de beneficência e piedade, também chamadas de mão-morta, que a princípio tinham bens

territoriais seus, mas que, em virtude das leis chamadas de desamortização do liberalismo, inspiradas na doutrina de ADAM SMITH, foram obrigadas a aliená-los e a convertê-los em títulos da dívida perpétua, apenas ficando com os bens imobiliários indispensáveis ao desempenho dos seus deveres (art. 35.º do Código Civil combinado com a lei de 12 de Outubro de 1871). Esta disposição trouxe como consequência, em virtude da desvalorização da moeda e de outras circunstâncias, um grande desfalque financeiro às corporações. As fundações encontram-se em situação análoga. Assim, se, por exemplo, alguém fizer um legado a uma Universidade, para que seja dada anualmente uma prestação ao melhor aluno, ela terá que converter esse legado em títulos de dívida pública geralmente consolidada, cujo rendimento será o bastante para a realização do fim em vista.

As vantagens que os empréstimos perpétuos oferecem aos prestamistas resumem-se no facto de elles conseguirem uma colocação duradoira dos seus capitais. Com efeito, há um certo número de rendeiros (como nalguns países lhes chamam) que preferem correr o risco de perderem os seus capitais, tendo ao mesmo tempo um juro certo, e podendo, a todo o tempo, readquirir o capital desembolsado, pela venda dos respectivos títulos.

*

* *

Ao lado dos empréstimos perpétuos, aparecem-nos os *empréstimos temporários*, que podem ser de quatro categorias fundamentais:

- 1.^a — rendas vitalícias;
- 2.^a — anuidades termináveis;

3.^a — obrigações amortizáveis por sorteio ;

4.^a — bilhetes reembolsáveis simultaneamente, numa época determinada.

As *rendas vitalícias* são prestações que o Estado dá aos prestamistas, durante toda a vida destes, independentemente do reembolso do capital. Assim, o Estado corre o risco de ter de pagar muito, no caso de os prestamistas viverem muitos anos ; por outro lado, estes correm o risco de receber pouco, no caso de viverem poucos anos. Dêste modo, esta categoria de empréstimos temporários assemelha-se a certos seguros de vida. Estas prestações, por isso mesmo, só podem fazer-se em grande massa, porque então o Estado pode estabelecer tábuas de mortalidade e sobrevivência, a fim de que essa renda esteja no limite do risco assumido. Com efeito, aqueles prestamistas que vivem mais anos recebem um maior número de prestações ; mas os que vivem menos anos, recebendo menos prestações, estabelecem uma compensação aos encargos do Estado.

Ora, por meio dessas tábuas de sobrevivência e mortalidade, o Estado calcula o montante das prestações que terá de pagar, de forma que lhe não advenha qualquer prejuízo. No entanto, muitas vezes acontece que esses cálculos se não verificam rigorosos, ficando o Estado em precária situação. Por isso é que, actualmente, as rendas vitalícias não são usadas, a não ser na amortização da dívida perpétua.

Por outro lado, essas rendas devem representar, para os prestamistas, uma garantia tal que, com todas as probabilidades, se aproximem duma compensação do capital fornecido ao Estado.

O empréstimo temporário sob a forma de renda vitalícia convém às pessoas que, não tendo herdeiros, preferem receber durante a sua vida um rendimento maior.

Assim, se alguém, nestas condições, receber uma herança de títulos de dívida consolidada, tem tóda a vantagem em convertê-los em títulos da renda vitalícia, visto que obtem um rendimento certo e maior. Essa conversão convém também ao Estado, porque vê progressos na amortização da sua dívida perpétua.

A propósito das rendas vitalícias, falaremos das *rendas vitalícias colectivas* ou *tontinas*, nome êste derivado do banqueiro italiano Lorenzo Tonti que as inventou. Estas rendas são realizadas entre um grupo de indivíduos que entrega ao Estado um certo capital, obrigando-se êste a prestar-lhes uma determinada renda anual, enquanto qualquer deles fôr vivo. E assim, suponhamos que 5 indivíduos forneceram ao Estado 400 contos, recebendo a renda anual de 20 contos. Enquanto viver qualquer desses 5 indivíduos, o Estado será obrigado a pagar os 20 contos anuais que se dividirão entre os que existirem. Esta modalidade das rendas vitalícias está hoje posta de parte, em alguns Estados por disposição legislativa, visto que acarreta um duplo inconveniente para o Estado: a dificuldade de calcular taxas que comportem o risco da duração da vida de cada um e o risco de o Estado ter que pagar, como se fôsem todos vivos, enquanto um deles existir.

As *anuidades termináveis* são uma categoria de empréstimos temporários em que o Estado, recebendo um certo capital, se obriga a pagar certas prestações, num largo número de anos prèviamente fixado, prestações essas em que se não distingue o juro do capital. Na verdade, essas rendas são tam elevadas que abrangem não só o juro respectivo, mas também a amortização do capital.

Êste processo tem sido pôsto de parte, visto que não surte os efeitos desejados para o Estado.

Os tipos mais vulgares dos empréstimos públicos

temporários são as *obrigações amortizáveis por sorteio* e os *bilhetes simultaneamente reembolsáveis numa época determinada*.

O sistema das obrigações amortizáveis por sorteio é aquele pelo qual o Estado amortiza anualmente um determinado número de obrigações, de acôrdo com um plano de amortização, de maneira que o empréstimo se encontra totalmente reembolsado no fim dum espaço de tempo mais ou menos longo.

Como é determinada essa amortização? Tomemos para exemplo o empréstimo dos portos, realizado pelo nosso Estado em 1930, em que êle se comprometeu a reembolsar todo o capital no prazo de 30 anos. O Estado podia comprometer-se apenas a pagar o juro, reembolsando o capital unicamente no fim dêsses 30 anos. Mas, era-lhe preferível escalonar êsse reembolso, já porque favorecia a cotação dos títulos, já porque ia diminuindo os juros que tinha a pagar. E assim, todos os anos é feito um sorteio em que se verifica quais as obrigações a extinguir, sendo reembolsados os respectivos prestamistas.

Há dois planos fundamentais de amortização: 1.º — ou o Estado destina um capital constante ao serviço de amortização e os juros são pagos com outra sôma que varia com o número de obrigações que ainda falta reembolsar; 2.º — ou destina uma sôma constante para a satisfação dessas duas prestações — juro e amortização.

Suponhamos um empréstimo de 100 contos à taxa de juro de 10%, amortizável em 20 anos. Claro que, empregando o 1.º plano, a amortização anual seria de 5 contos, visto que representa a vigésima parte do capital, e o juro iria diminuindo sucessivamente, no decorrer dêsses 20 anos, uma vez que também diminua o número

de obrigações a vencê-los. Tudo se passaria, portanto, da seguinte maneira :

| | Capital | Amortização | Juro |
|------------|-----------|-------------|----------|
| No 1.º ano | 100.000\$ | 5.000\$ | 10.000\$ |
| » 2.º » | 95.000\$ | 5.000\$ | 9.500\$ |
| » 3.º » | 90.000\$ | 5.000\$ | 9.000\$ |
| » 4.º » | 85.000\$ | 5.000\$ | 8.500\$ |

etc.

Neste plano de amortização, verifica-se que a maior parte dos encargos se concentra nos primeiros anos, ao passo que os juros vão diminuindo, chegando a ser praticamente nulos no último ano. Ora, se o Estado recorre ao empréstimo, é porque tem falta de capitais, sendo-lhe por isso mais difícil fazer face a grandes encargos nos primeiros anos. Em vista d'êste inconveniente, parece que êste plano não é muito aconselhável.

O 2.º plano de amortização é mais complicado, mas tem as vantagens de conseguir uma economia nos encargos do empréstimo, de dar uma certa regularidade ao pagamento d'esses encargos e de realizar mais rapidamente o reembôlso. Neste plano, como vimos, o Estado destina uma quantia fixa à amortização e juros, de forma que, à medida que os juros vão diminuindo, aumenta a amortização. Assim, se o Estado contraír um empréstimo de 100 contos à taxa de juro de 8% e destinar 10 contos anuais para a amortização e juros, acontecerá que :

| | Capital | Juro | Amortização |
|------------|-----------|---------|-------------|
| no 1.º ano | 100.000\$ | 8.000\$ | 2.000\$; |
| » 2.º » | 98.000\$ | 7.840\$ | 2.160\$; |
| » 3.º » | 95.840\$ | 7.667\$ | 2.333\$; |
| » 4.º » | 93.507\$ | 7.280\$ | 2.720\$; |

etc., verificando-se que a sôma destinada ao juro e amortização é constante — 10 contos, mas que a amortização vai aumentando na mesma quantia em que diminui o juro.

Os empréstimos temporários sob a forma de obrigações amortizáveis por sorteio são muito mais estáveis, por isso que as probabilidades de amortização são um dos elementos que sustentam a cotação dos títulos do Estado.

Além disso, são vantajosos porque se consegue distribuir os encargos da amortização por uma série de anos, o que facilita o pagamento do empréstimo.

Nos *bilhetes simultaneamente reembolsáveis numa época determinada*, o Estado, em vez de escalonar por sorteio a amortização, paga todo o capital no fim do prazo estipulado. Êste processo só pode ser adoptado para os empréstimos a curto prazo, como são os da dívida flutuante, pois, de contrário, poderia acontecer que o Estado tivesse de fazer o reembolso num momento de crise financeira, para o que não estaria habilitado. Por isso mesmo é que esta espécie de empréstimos temporários é só empregada nos empréstimos a curto prazo. Nestes, não há vantagem, nem em geral possibilidade, em escalonar os encargos provenientes da dívida contraída.

Por outro lado, os bilhetes simultaneamente reembolsáveis apresentam o inconveniente de exigir uma grande massa de capitais para o seu reembolso duma só vez.

Aparece-nos ainda uma variante dos empréstimos por bilhetes simultaneamente reembolsáveis, que surgiu particularmente depois da guerra, e que teve a sua origem numa dívida flutuante cujo prazo teve que ser prorrogado, por não ter havido possibilidade de reembolsar o capital no prazo fixado. Efectivamente, a dívida flu-

tuante, que apenas se destina a suprir as deficiências de caixa, é amortizada geralmente no prazo de um ano. Mas em circunstancias excepcionais, o Estado vê-se obrigado a prorrogar êsse prazo. Foi o que succedeu com a França, em virtude das circunstâncias provenientes da guerra, em que houve necessidade de recorrer a empréstimos a curto prazo, sempre renovados no momento dos vencimentos, sendo êsse prazo posteriormente alargado e chegando até a atingir 10 anos.

23. Condições de emissão dos empréstimos públicos. A taxa de juro; a emissão dos empréstimos ao par e abaixo do par; os prémios de reembolso. Outras vantagens atribuídas aos prestamistas:

- A) prémios de amortização;*
- B) garantias de pagamento;*
- C) garantia de câmbio;*
- D) isenção de imposto;*
- E) subscrição em títulos;*
- F) entradas parcelares e espaçadas.*

Vimos que o Estado consegue a emissão dos empréstimos públicos, propondo-a de maneira tal que os prestamistas a considerem vantajosa, e sem que não deixe de guardar para si também certas vantagens. Ora, uma das condições vantajosas concedida aos prestamistas refere-se à taxa de juro.

Qual será então a taxa de juro que o Estado deve oferecer? Evidentemente que deve ser a taxa do mercado, visto que o Estado vai procurar capitais, como o faria qualquer particular. No entanto, não é pròpria-mente essa taxa de juro do mercado que o Estado ofe-

rece, porquanto elle consegue geralmente condições mais vantajosas, em vista das suas maiores garantias de solvabilidade, como já tivemos occasião de ver. E assim, o Estado oferece aos seus prestamistas um juro que, embora proporcionado ao mercado, é um pouco menor.

Se os empréstimos do Estado fôsseem emitidos com um juro bastante inferior ao do mercado, aconteceria que poucos capitalistas estariam resolvidos a fornecer os seus capitais pelo valor nominal dos títulos. Se, pelo contrário, o Estado oferecer uma taxa de juro superior à do mercado, isso iria sobrecarregar os contribuintes. Por isso, as emissões dos empréstimos do Estado devem ser *ao par*, isto é, com uma taxa de juro proporcionada à do mercado, por forma que os títulos encontrem quem os tome pelo seu capital nominal.

Quando o Estado emite um empréstimo, a primeira coisa que faz é fixar o *capital nominal* dos títulos que é aquelle que dêsses títulos consta e que o Estado se compromete a reembolsar. Mas o Estado nem sempre recebe todo êsse capital indicado nos títulos, pois que, muitas vezes, tem de vendê-los por um preço inferior ao que deles consta. É a êste preço de venda dos títulos que se chama *capital real*. Se, por exemplo, a taxa de juro do mercado é de 6% e o Estado emitir os títulos de capital nominal de 100\$ ao juro de 3%, acontece que ninguém lhos comprará a não ser que elle os venda por metade do seu capital nominal. E assim, o Estado receberá apenas 50\$, tendo de pagar o mesmo juro indicado no título (3\$00), que representa o juro do mercado relativo ao capital real. Diz-se, nêsse caso, que o Estado emitiu o empréstimo *abaixo do par*. Ao lado do capital nominal, é fixada nos títulos a *taxa de juro nominal*, que se opõe à *taxa de juro real*, representando aquella o rendimento nominal do título e esta o rendimento efectivo

do capital real. O capital real depende da lei da cotação dos fundos públicos que, como sabemos, diz: «as cotações dos fundos públicos tendem para a capitalização do rendimento dos títulos, à taxa de juro do mercado» (1).

O que acontece quando o Estado emite um empréstimo abaixo do par? Acontece que, sendo êle obrigado a vender os títulos por um valor menor do que o valor nominal e tendo de fazer o reembolso dêste último, tem um encargo suplementar proveniente da diferença entre o capital nominal e o capital real do título. Esta diferença, que sobrecarrega o Estado, constitui aquilo a que se chama *prémio de reembolso*. Assim, no exemplo citado, o prémio de reembolso seria de 50\$ em cada título, uma vez que o capital real é de 50\$ e o capital nominal é de 100\$, sendo êste o que tem de ser reembolsado. Vemos, desta maneira, que o prémio de reembolso não é mais que uma consequência das emissões abaixo do par.

Fixemos estas noções: *capital nominal* é o que vem expresso nos títulos e que o Estado terá de reembolsar; *capital real* é aquele que o Estado recebe pelos títulos, no momento da emissão; *taxa de juro nominal* é a que consta dos títulos; *taxa de juro real* é a que representa o rendimento efectivo do capital real; *emissão ao par* é aquela em que o Estado se compromete a reembolsar um capital igual ao que recebeu, isto é, aquela em que a taxa nominal de juro é igual ou proporcionada à taxa de juro do mercado; *emissão abaixo do par* é aquela em que o Estado se compromete a pagar um capital superior

(1) Mas é preciso não esquecer que esta lei apenas exprime uma tendência e não aquilo que sempre se observa, visto que o Estado obtem, por vezes, condições mais favoráveis, em virtude da preferência de que goza.

ao que recebeu, pelo facto de a taxa de juro nominal ser inferior à do mercado; finalmente, *prémio de reembolso* é a diferença entre o capital nominal e o capital real do título.

Quando é que o Estado elimina o prémio de reembolso? Quando a taxa de juro que oferece se proporciona à do mercado, isto é, quando o empréstimo é emitido ao par. Mas, como vimos, não é necessário que a taxa oferecida pelo Estado coincida perfeitamente com a do mercado; basta que se aproxime, podendo ser um pouco mais baixa, em virtude da preferência que é atribuída ao Estado. Assim, se a taxa de juro do mercado for de 6^o/_o e o Estado emitir os títulos ao juro de 5¹/₂ ^o/_o, já conseguirá colocá-los pelo seu capital nominal, visto que os capitalistas lhe darão preferência, desde que a diferença é pequena e é compensada pelas garantias que o Estado oferece. É certo que os encargos para o Estado são grandes, mas certo é também que se elimina o prémio de reembolso.

De maneira que há tóda a vantagem em emitir os empréstimos públicos à taxa do mercado, e isto porque evitam os inconvenientes, quer dos empréstimos acima do par, quer dos empréstimos abaixo do par.

Mas qual é a razão porque o Estado também emite empréstimos abaixo do par, se elles só teem inconvenientes? Na verdade, é só em virtude de princípios errados de administração financeira que alguns países os teem adoptado. No entanto, ainda se podem admitir, em vista de várias razões e dentro de certos limites. Antigamente, invocava-se uma razão histórica, para justificar as emissões abaixo do par. Era essa razão a de as emissões abaixo do par serem um meio de sofismar a lei, no que respeita à taxa máxima de juro. Com effeito, supondo que a lei estabelecia a taxa de juro máximo a 4^o/_o e que os prestamistas só aceitavam

os títulos a 6% (taxa do mercado), o Estado era obrigado a fazer a emissão do empréstimo abaixo do par, ficando, assim, respeitada a lei. Mas essa observância da lei era apenas na taxa nominal, porque, na realidade, o Estado tinha de pagar um juro aproximado de 6%. Por isso, o empréstimo em títulos de 100\$00 seria emitido ao preço de 66\$66 por título.

Todavia, este argumento não subsiste, desde que desapareceram, na maioria dos países, as leis que limitavam a taxa de juro.

No entanto, há outras razões que levam os Estados, por vezes, a lançar mão dos empréstimos abaixo do par. Assim, se o Estado pretendesse proporcionar constantemente a taxa que oferece à taxa do mercado, teria de criar tantas taxas quantas as emissões de empréstimos, uma vez que a taxa de juro de mercado não é estável. É certo que a taxa que o Estado oferece é mais favorável e estável, mas nem por isso ela se furta às constantes oscilações da taxa do mercado. Ora, para evitar a extrema variabilidade da taxa de juro que oferece, é o Estado que emite, às vezes, empréstimos abaixo do par (1).

(1) Assim, se o Estado tiver um tipo de dívida de 6% e a taxa de juro do mercado subir, quando o Estado vai emitir esse novo empréstimo ao juro de 6,25%, pode convir ao Estado, em vez de emitir um empréstimo com essa taxa de juro, emitir um empréstimo em títulos iguais aos do primeiro, colocado ligeiramente abaixo do par. O capital real fixar-se-ia da seguinte maneira:

$$100 : 6,25 :: x : 6; \quad x = \frac{100 \times 6}{6,25} = 96$$

Sendo o prémio de reembolso pequeno, pode convir ao Estado emitir abaixo do par, para evitar a criação de um novo tipo de dívida.

Outra razão que justifica estas emissões é a que vamos ver. O Estado tem ao seu dispor vários sistemas de colocação dos empréstimos públicos: ou os coloca na Bólsa, ou abre uma subscrição pública, ou ainda acorda com um ou mais banqueiros em lhe emprestarem a quantia desejada. Mas, suponhamos que o Estado precisa de uma emissão rápida, para acudir, por exemplo, a uma campanha colonial. Neste caso, essa emissão rápida só pode realizar-se pelo recurso a este último processo, isto é, pela venda dos títulos da emissão a um grupo de banqueiros que são os mais aptos a fornecer com prontidão a soma necessária, e que depois colocarão os títulos no mercado, por sua conta. É claro que o Estado, ao recorrer a esta modalidade de colocação dos empréstimos, tem de dar um certo lucro aos banqueiros, o que não é fácil de obter, se o empréstimo não fôr emitido abaixo do par. Esta operação pela qual o Estado negocia os títulos directamente com os banqueiros, chama-se *negociação firme*. Ora, na negociação firme, justifica-se, portanto, a prática das emissões abaixo do par.

Além destas razões apontadas, os empréstimos públicos abaixo do par são defensáveis, porque teem a preferência de certos capitalistas, preferência esta que deriva não só da existência do prémio de reembolso, mas também de haver nestes empréstimos oscilações mais profundas do que nos empréstimos ao par. Na verdade, um facto observado, e que no sentido causal se pode considerar uma lei, é o de que os títulos abaixo do par sobem muito mais que os títulos ao par. Por isso é que aqueles subscriptores que apenas adquirem os títulos com fins especulativos, só os aceitam quando abaixo do par, visto que são estes os que podem dar lhes maiores lucros. E assim, o Estado que não pode deixar de

contar com estes *espèculadores de Bòlsa*, que constituem uma grande massa dos subscritores, vê-se na necessidade de emitir tais empréstimos.

A-pesar-de tódas as razões expostas, nunca o Estado deve dar uma grande margem de lucros, pois, de contrário, seria um mau acto de administração, quere dizer, mesmo nestes casos, a emissão deve ser feita em condições tais que o prémio de reembólso, a existir, seja diminuto.

Mas o que é que faz com que os títulos subam, quando emitidos abaixo do par? Em primeiro lugar, a baixa da taxa de juro, no caso de ela descer no mercado. Em segundo lugar, nos empréstimos amortizáveis, a proximidade da amortização: à medida que as amortizações se vão fazendo, crescem as probabilidades de reembólso de cada título pelo seu valor nominal, o que aproxima a cotação dêsse valor. Pelo contrário, atingido o par e mesmo que a taxa de juro continue a baixar, a cotação sobe mais lentamente, pelo receio de que o Estado faça uma conversão ou amortize os títulos pelo valor nominal, o que representa uma perda para os que os adquiriram por preço mais elevado.

Entre nós, ainda há pouco houve uma emissão abaixo do par: foi a emissão do empréstimo dos portos, de 1930. A taxa de juro do mercado andava à volta de 8⁰/₀ e 8 ¹/₂ ⁰/₀, e o empréstimo foi emitido à taxa de juro de 6 ³/₄ ⁰/₀ (taxa nominal). Mas a taxa do mercado baixou e então a cotação dos títulos subiu. O facto de êsses títulos estarem hoje bastante acima do par é devido a ter havido ainda muito poucas amortizações, pois o empréstimo foi contraído apenas há 2 anos. Se estivessemos mais perto do momento do reembólso total, não seria já possível que a sua cotação

estivesse tão alta, justamente porque esse reembolso se faz pelo valor nominal que é, actualmente, inferior à cotação.

*

*

*

Além das vantagens atribuídas aos prestamistas, a que já nos referimos, outras nos aparecem, como sejam: prémios de amortização, garantias de pagamento, garantia de câmbio, isenção de imposto, subscrição em títulos e entradas parcelares e espaçadas. Iremos ocupar-nos de cada uma destas vantagens em particular.

A) **Prémio de amortização.** — Por vezes, o Estado compromete-se a reembolsar os títulos, atribuindo-lhes não só o valor nominal, mas também um prémio suplementar que será sorteado. É este prémio, chamado *prémio de amortização* e que constitui, por assim dizer, um jôgo de lotaria, que, dando aos particulares a esperança de o obter, tem como conseqüência o facto de eles facilitarem uma certa redução no juro, o que representa uma considerável economia para o Estado. Com efeito, se, por exemplo, o Estado, num empréstimo de 10.000 contos, consegue, com um prémio de amortização de 10 contos por ano, reduzir a taxa de 6% para 5%, realiza logo no primeiro ano uma economia de 90 contos, visto que, em vez de gastar 600 contos com juros, apenas gastará 500 contos.

Mas, na impossibilidade de atribuir a esse prémio um valor muito elevado, ele apenas dá interêsse aos pequenos capitalistas que não se importam de perder uns tantos por cento de juro, em troca das probabilidades de receber tal prémio. Na verdade, um pequeno capi-

talista, possuidor de um ou dois títulos de 100\$, dá por bem empregada essa redução no juro, desde que fica habilitado a receber o prémio de um 1 conto, por exemplo. Já o mesmo não sucede com os grandes capitalistas que, tendo por vezes centenas de contos nas mãos do Estado, preferem um juro mais elevado a essa eventualidade do prémio de amortização para um dos seus títulos. E assim, estes prémios dão apenas vantagens ao Estado e aos pequenos rendeiros.

É preciso não confundir o prémio de amortização com o prémio de reembolso. Aquele é constituído por uma quantia suplementar, sorteada entre os prestamistas; éste é constituído pela diferença entre o capital nominal e o capital real do título. Pode haver até, no mesmo empréstimo, prémio de amortização, apenas para aqueles que foram beneficiados pelo sorteio, e prémio de reembolso para todos os prestamistas oficiais. Mas isto só pode acontecer, quando o empréstimo é emitido abaixo do par, pois só nestas emissões aparece o prémio de reembolso.

B) Garantias de pagamento. — Já vimos que o Estado geralmente não oferece garantias, quando emite os empréstimos. Contudo, quando atravessa uma grande crise financeira ou quando deixou de respeitar as suas obrigações e precisa de capitais, vê-se forçado a conceder aos seus prestamistas certas garantias de pagamento. Vimos também, ao estudarmos a regra da não-consignação, que esta era violada, por vezes, pela consignação de receitas ao pagamento de certos encargos, constituindo-se, assim, um privilégio de certos crêdores (*anticrese* ou consignação de rendimentos). Ora, é esta consignação de uma determinada receita pública ao pagamento de certos crêdores do Estado que constitui

a garantia de pagamento dos empréstimos públicos, de que estamos tratando.

Assim, em Portugal, no Convénio de 1902, foi estabelecido que os rendimentos das alfândegas de Lisboa e Pôrto ficassem affectados ao pagamento da dívida externa. Em França, a dívida flutuante é administrada por uma Caixa Autónoma de amortização que tem consignadas várias receitas, entre elas as dos tabacos.

Todavia, só em casos excepcionais, em que o crédito do Estado se encontra fortemente abalado, é que o Estado lança mão da consignação para êsse fim (1).

Outras vezes, o Estado recorre ao penhor de bens mobiliários, para garantir o pagamento das suas dívidas. Assim, nos períodos de grandes perturbações financeiras, êle serve-se do depósito de títulos de dívida. Foi o que succedeu, por exemplo, em Portugal, no período em que se viveu no regime da emissão do papel-moeda do Banco de Portugal. O Estado, para dar a êsse Banco uma certa garantia, emitiu títulos da dívida consolidada que nele depositou. Noutra ocasião, depositou no mesmo Banco 35.000 títulos da C. P., para garantia de outros empréstimos.

É apenas nos empréstimos a curto prazo que esta espécie de garantia é oferecida pelo Estado, sendo, mesmo nesses casos, excepcional.

C) Garantia de câmbio. — Quando o Estado emite um empréstimo, os seus prestamistas ficam na contingência de ver os seus títulos desvalorizados, desde que se dê uma desvalorização da moeda. Dêste modo, se um individuo emprestou ao Estado 10 contos, fica sujeito

(1) Vid. pág. 46.

a que os títulos respectivos lhe passem a valer, por exemplo, metade, se a moeda sofrer a desvalorização de metade.

Ora, para evitar êsse inconveniente para os prestamistas, o que faria com que êles se negassem a aceitar o empréstimo, o Estado concede a *garantia de câmbio*, que consiste em garantir o reembolso dos títulos numa moeda cujo valor não sofra grandes oscilações, pondo-os, assim, a coberto da desvalorização monetária. Em relação aos empréstimos externos, a garantia do câmbio existe automaticamente, por assim dizer, visto que êsses empréstimos são sempre emitidos numa moeda-ouro. Mas, em relação aos empréstimos internos, essa garantia não resulta automaticamente do próprio empréstimo, tendo, por conseguinte, de ser expressamente concedida. E há dois processos de a conceder: ou se emprega o valor-ouro, tomando por base o ágio do ouro e fazendo a respectiva redução; ou se empregam os números índices da moeda, tomando por base o índice de desvalorização desta, expresso pelas variações gerais dos preços, que se multiplicam pelo valor do título.

Entre nós, no *empréstimo rácico* (assim denominado por se ter lançado um apêlo às qualidades da raça portuguesa, quando êle foi emitido), ou de 6 $\frac{1}{2}$ 0/0, de 1930, o Estado estabeleceu a sua paridade legal, emitindo-o num estalão ouro — a *libra esterlina*. De maneira que, à medida que a moeda se ia desvalorizando, o Estado ia calculando quanto tinha de pagar no momento do reembolso, pagando em escudos ao câmbio médio do trimestre anterior. Assim, o Estado emitiu títulos de 10 libras, estando o câmbio ao par. Mas, depois disso, o ágio do ouro subiu, e o Estado tem de pagar em papel, uma quantia superior à que, também em papel, recebeu. Por isto se vê que não é necessário fazer o

reembólso em ouro, mas sim em papel, desde que seja em proporções tais que se garanta o valor-ouro dos títulos.

D) **Isenção de impôsto.** — Outra vantagem que o Estado costuma oferecer aos seus prestamistas é a *isenção de impôsto* que consiste em dispensar os portadores dos títulos de determinado empréstimo do pagamento dos impostos. Esta vantagem é illusória, porque, em geral, quando se subscrevem os títulos, o que mais lhes dá nas vistas é o seu rendimento líquido; e, ao fazer-se a capitalização do rendimento, já é tomado em linha de conta o imposto que devia pagar-se. Portanto, essa isenção não dá vantagens, visto que, se os prestamistas não pagam o imposto, também recebem um juro menor. Por outro lado, o Estado nada lucra também a não ser uma melhor colocação dos títulos, uma vez que perde na não percepção dos impostos aquilo que pode ganhar com a redução do juro.

Sendo assim, a questão da isenção de impostos não oferece vantagens apreciáveis, antes pelo contrário, traz uma desigualdade tributária nominal, sempre mal vista entre os portadores de títulos mobiliários. Com efeito, os portadores de títulos, cuja emissão oferece esta isenção, não pagam imposto; mas os portadores de quaisquer outros títulos terão de o pagar. Por isso, a tendência tem sido para uniformizar a situação de todos os crêdores perante o Estado, suprimindo-se até certas formas de imposto que não vinham senão complicar a administração das dívidas, e adaptar a tributação à natureza especial dos títulos mobiliários. No entanto, observa-se que o Estado se aproxima, cada vez mais, da tendência natural de atribuir aos títulos antes um rendimento líquido. É a aproximação progressiva para

o rendimento líquido, quer dizer, tende a criar-se para todos os portadores de títulos, um regime que simplifique ao máximo as operações a fazer para a liquidação dos rendimentos e para a cobrança dos impostos, sem que isso signifique ou queira significar um privilégio. Por isso, a tendência é para um sistema de imposto único e uniforme, cobrado no momento do pagamento dos juros e por dedução sobre esses mesmos juros.

E) Subscrição em títulos. -- A subscrição em títulos consiste na emissão de um empréstimo público cujos títulos serão pagos, no todo ou em parte, com títulos de empréstimos já existentes. É o que acontece, por exemplo, quando o Estado pretende converter um empréstimo cuja taxa de juro é elevada, noutro empréstimo com taxa mais pequena. Suponhamos que foi emitido um empréstimo à taxa do mercado que, por hipótese, é de 6%; mais tarde, porém, a taxa do mercado, por circunstâncias várias, baixou para 4%. Claro que isso teve como consequência a alta da cotação desses títulos, o que deu ao Estado a possibilidade de fazer uma conversão.

O Estado pode fazer essa conversão indirectamente, emitindo um novo empréstimo a 4%, destinado a reembolsar o anterior; mas pode também, para simplificar a operação, estabelecer a possibilidade da subscrição em títulos, dando até certas vantagens aos que a fizerem. Desta forma, os portadores dos títulos a 6% (que vão ser amortizados) podem, querendo, subscrever o novo empréstimo com os seus títulos, evitando um novo empate de capital, durante o lapso de tempo que medeia entre a subscrição do novo empréstimo e a amortização do antigo.

O mesmo sucede, quando o Estado pretende converter uma dívida flutuante patológica, isto é, muito abun-

dante, numa dívida a longo prazo. Para isso, emite um empréstimo a longo prazo e faz a declaração de que tanto aceita como pagamento dos seus títulos, o seu valor em dinheiro, como o mesmo valor em títulos dessa dívida flutuante. E até, por vezes, o Estado estabelece certas vantagens aos portadores desses títulos da dívida flutuante que quizerem trocá-los por outros do novo empréstimo, concedendo-lhes uma taxa mais favorável, visto que o interesse do Estado é amortizar esses títulos.

F) Entradas parcelares e espaçadas. — Restamos aludir à última vantagem concedida aos prestamistas do Estado. Esta vantagem consiste em o Estado, ao emitir os empréstimos, permitir que o pagamento dos títulos seja feito por prestações, isto é, com entradas parcelares e espaçadas. Assim, suponhamos que o Estado pretende realizar certas obras no valor de 500 mil contos. Como não é necessário todo esse capital de uma vez, o Estado declara que os subscritores do empréstimo podem entregá-lo, periodicamente, em prestações, de harmonia com as necessidades que vão surgindo.

Este sistema de subscrição traz a vantagem, para os prestamistas, de lhes não exigir a entrada de todo o capital num só momento, o que facilita a subscrição do empréstimo. Além disso, o Estado também lucra, porque não fica obrigado a pagar *ab initio* os juros de todo o capital, mas apenas do que vai entrando.

A-pesar destas vantagens, é preciso notar que este processo tem também alguns inconvenientes. Assim, podem os prestamistas faltar com algumas das prestações e o Estado ficar na má situação de não ter capitais suficientes para atingir o fim em vista. Então, terá o Estado de seguir um processo de evitar esse inconveniente, estabelecendo uma cláusula penal, pela qual

reverterá em seu favor a primeira prestação paga, desde que as restantes não sejam também pagas. Mas, para que esta cláusula surta o efeito desejado, é necessário que o Estado atribua à primeira prestação um montante tal, que a sua perda em proveito do Estado cause um prejuízo para os prestamistas. Só assim é que o Estado conseguirá que o capital dos títulos do empréstimo seja todo pago, uma vez concedidas as entradas parcelares e espaçadas.

24. Formas de emissão dos empréstimos públicos:

- A) Colocação directa na Bôlsa;**
- B) Negociação com banqueiros;**
- C) Subscrição pública; suas modalidades.**

Para terminarmos o estudo dos empréstimos públicos, resta-nos dar umas breves noções sôbre a maneira como eles são colocados no mercado. Tal é o problema da emissão dos empréstimos públicos, que pode fazer-se por três formas ou sistemas fundamentais: colocação directa na Bôlsa, negociação com banqueiros e subscrição pública.

A) Colocação directa na Bôlsa. — Êste sistema consiste em o Estado emitir os títulos duma dívida e entregá-los ao seu corrector, a fim de que êste os venda na Bôlsa, como qualquer particular. Esta forma tem o inconveniente de tornar a emissão bastante morosa. Na verdade, a emissão na Bôlsa exige o conhecimento dos títulos, caso contrário, a sua colocação será muito demorada. Além disso, pode o empréstimo não dar os resultados que se pretendem, pois há a possibilidade

de haver quem não queira adquirir êsses títulos, o que traz como conseqüência a não obtenção do rendimento esperado que, por sua vez, vem afectar gravemente o crédito público.

Por isso é que êste sistema tem um campo de aplicação limitado, porquanto o Estado só o deve empregar, quando não tenha grande urgência na operação e os títulos já sejam bem conhecidos no mercado e tenham criado já clientela.

Assim, por exemplo, em 1930, o Estado foi autorizado a emitir um empréstimo de 500.000 contos, para a amortização da dívida flutuante. Ora, êle não fez essa emissão de uma só vez, mas antes pouco a pouco, tendo realizado, até hoje, 4 emissões, cada uma das quais de 100.000 contos. Neste momento, em que o Governo já conseguiu arranjar uma boa freguesia para a venda dêsses títulos, poderia êle facilmente usar da emissão na Bôlsa quando não tivesse urgência de receber o montante total da emissão. Mas há mais: em 1923, o Estado emitiu o *empréstimo rácico*, ao câmbio-ouro, tendo conseguido apenas a colocação de alguns títulos, e ficando com os restantes em carteira. Depois disso, o seu crédito melhorou sensivelmente e êste empréstimo alcançou um bom acolhimento na Bôlsa, sendo então fácil ao Estado af collocá-lo directamente. Em face desta nossa exemplificação, vê-se que a emissão na Bôlsa é um bom sistema para aqueles empréstimos que tem uma boa freguesia. Além disso, êste sistema é aconselhável quando o Estado não pretende realizar a emissão, de um momento para outro. Mas, sempre que é necessária uma emissão imediata, uma subscrição completa de um avultado empréstimo, não deve empregar-se êste sistema, por isso que a venda em massa de títulos no mercado prejudica a cotação dos títulos, affectando grandemente o crédito público.

De maneira que, sempre que os empréstimos reúnem as condições necessárias para serem lançados na Bólsa, esta emissão é económica, pois evita os intermediários, que unicamente acarretam encargos para o Estado, dando apenas uma diminuta percentagem a um corretor da sua confiança, o qual se encarrega de vender os títulos, à medida que a sua cotação se vai tornando mais favorável, isto é, segundo a sua maior procura. Afóra estes casos, o sistema de emissão na Bólsa não é vantajosamente praticável.

B) Negociação com banqueiros. — Consiste este sistema de colocação indirecta dos títulos em o Estado vender a totalidade dos títulos do empréstimo emitido a um grupo de banqueiros que se encarrega de os colocar no mercado por meio da revenda. Este sistema tem, para o Estado, a grande vantagem da sua simplicidade, sendo especialmente aconselhável nos empréstimos externos. Na verdade, o Estado recebe imediatamente o empréstimo e são os banqueiros que vão revender os títulos, à medida que há procura dêles no mercado. Assim é que, post-guerra, a Casa Morgan (grande sindicato bancário americano) tornou firmes, como é costume dizer-se em gíria financeira, todos os títulos representativos de empréstimos de vários países, entregando o capital requerido e encarregando-se, ela própria, de colocar os títulos no mercado americano.

Efectivamente, os Estados não podem sempre e com facilidade colocar directamente os seus títulos nos mercados internacionais, necessitando, por isso, de recorrer a um introdutor acreditado nos países mutuantes, que, por assim dizer, assume as responsabilidades do empréstimo, recomendando-o ao público. É assim, por exemplo,

que Portugal tem, desde longa data, um banqueiro em Londres — a Casa Baring Brothers.

Mas o sistema de negociação com banqueiros tem inconvenientes. Com efeito, desde que o banqueiro ou o grupo de banqueiros compra os títulos ao Estado, este não se preocupa com a sua colocação, porque isso compete aos banqueiros. Neste caso, são os banqueiros quem corre o risco da não colocação dos títulos. Por isso, eles procuram assegurar-se contra tal risco, exigindo uma grande margem de lucros, o que obriga o Estado a ter de emitir o empréstimo muito abaixo do par. Ora, isto traz para o Estado, como já sabemos, a desvantagem de ter que reembolsar uma soma muito superior àquela que recebeu. Por outro lado, os banqueiros podem realizar manobras especulativas que trazem como consequência o descrédito do Estado, porque é provocada uma alta dos títulos seguida de uma rápida baixa, logo que eles são vendidos; e ao Estado interessa uma cotação *regular* dos seus empréstimos. Perante estes inconvenientes, o Estado procura evitar este sistema de negociações com banqueiros. Todavia, ele ainda é utilizado, mas com a adopção de certos expedientes. Assim, o Estado limita a margem de lucros do banqueiro, fixando no contrato o preço de colocação, isto é, estabelecendo o limite do preço de revenda dos títulos. Mas nem sempre isto é fácil de fazer, porque podem os banqueiros não estar dispostos a aceitar tal condição, além de que essa cláusula é facilmente sofismada, visto que os banqueiros podem deixar passar o prazo de emissão e, findo elle, emitir os títulos ao preço que lhes aprouver.

C) Subscrição pública; suas modalidades. — Para evitar os inconvenientes do sistema da negociação

com banqueiros, o Estado lança mão da subscrição pública. O Estado anuncia a emissão do empréstimo ao mesmo tempo que expõe as suas condições e designa o prazo e locais para a subscrição, aceitando-a de quem quer que seja e seja qual fôr o número dos títulos subscritos. Uma vez decorrido o prazo e encerrada a subscrição, procede-se à emissão dos títulos.

Praticamente, o Estado, para realizar a subscrição pública, pode servir-se dos seus organismos, sendo em primeiro lugar indicadas para isso as tesourarias das diversas localidades (subscrição pública pura e simples). Outras vezes, são os próprios banqueiros que oferecem os seus bancos para êsse fim, mediante uma pequena retribuição. (É preciso notar que, neste caso, não há negociações com banqueiros, nos termos a que atrás nos referimos, visto que os fundos dêstes se não encontram comprometidos). A subscrição dos títulos nos bancos é uma boa recomendação, por isso que muitos capitalistas não colocam os seus capitais sem previamente ouvirem os seus banqueiros. Outras vezes ainda, aparece uma outra modalidade — subscrição pública com garantia de banqueiros — na qual são os próprios banqueiros que abrem a subscrição ao público e se comprometem para com o Estado a ficar com os títulos que se não collocarem. Desta maneira, há para o Estado a garantia de se colocar todo o empréstimo, sem necessidade de dar aos banqueiros uma margem de lucros tam grande como na *negociação firme*, visto que êstes teem um risco menor.

Temos, assim, três modalidades de subscrição pública: *subscrição pública pura e simples*, *subscrição pública por intermédio de banqueiros* e *subscrição pública com garantia de banqueiros*.

Mas, na subscrição pública, os subscritores podem

exceder o empréstimo desejado. Surge, então, o problema do rateio, que pode resolver-se por qualquer dos três seguintes critérios: *critério cronológico*, *critério da selecção* e *critério da divisão*.

O *critério cronológico* consiste em dar a preferência àqueles subscritores que primeiro subscreveram os títulos. Êste critério tem o inconveniente de pôr o Estado a braços com a grande dificuldade de determinar a maior ou menor antigüidade das subscrições. Além disso, êle parece não ser muito equitativo, pois não é justo que se atribua responsabilidade, embora limitada, àqueles que subscreveram o empréstimo em último lugar. Por outro lado, leva-nos a equiparar todos os subscritores, sem atender ao montante das suas subscrições e até, porventura, a dar preferência aos especuladores.

O *critério da selecção* consiste em o Estado seleccionar aqueles subscritores que mais lhe convém e que são os que procuram os títulos como um meio de colocar os capitais e não como processo de especulação. Para esta selecção, o Estado serve-se de vários expedientes, como sejam: a preferência aos pequenos subscritores e a preferência às melhores ofertas. Na preferência aos pequenos subscritores, o Estado atende ao facto de êles quererem apenas colocar as suas economias, sem intuitos especulativos. Na preferência às melhores ofertas, o Estado pode emitir os títulos por um preço mínimo, dando preferência aos subscritores que maior garantia oferecem. A vantagem que daqui resulta é a de se evitar o prémio de reembolso derivado das emissões abaixo do par, além de que é o processo de garantir a seriedade das pessoas que subscreveram os títulos e que, por isso que ofereceram maior preço, manifestaram a intenção de conservar os títulos em seu poder.

exceder o empréstimo desejado. Surge, então, o problema do rateio, que pode resolver-se por qualquer dos três seguintes critérios: *critério cronológico*, *critério da selecção* e *critério da divisão*.

O *critério cronológico* consiste em dar a preferência àqueles subscritores que primeiro subscreveram os títulos. Este critério tem o inconveniente de pôr o Estado a braços com a grande dificuldade de determinar a maior ou menor antiguidade das subscrições. Além disso, êle parece não ser muito equitativo, pois não é justo que se atribua responsabilidade, embora limitada, àqueles que subscreveram o empréstimo em último lugar. Por outro lado, leva-nos a equiparar todos os subscritores, sem atender ao montante das suas subscrições e até, porventura, a dar preferência aos especuladores.

O *critério da selecção* consiste em o Estado seleccionar aqueles subscritores que mais lhe convém e que são os que procuram os títulos como um meio de colocar os capitais e não como processo de especulação. Para esta selecção, o Estado serve-se de vários expedientes, como sejam: a preferência aos pequenos subscritores e a preferência às melhores ofertas. Na preferência aos pequenos subscritores, o Estado atende ao facto de êles quererem apenas colocar as suas economias, sem intuitos especulativos. Na preferência às melhores ofertas, o Estado pode emitir os títulos por um preço mínimo, dando preferência aos subscritores que maior garantia oferecem. A vantagem que daqui resulta é a de se evitar o prémio de reembolso derivado das emissões abaixo do par, além de que é o processo de garantir a seriedade das pessoas que subscreveram os títulos e que, por isso que ofereceram maior preço, manifestaram a intenção de conservar os títulos em seu poder.

O *critério da divisão* é aquele pelo qual o Estado se utiliza de um divisor, consoante o excesso de subscrição. Assim, se a subscrição duplicar a quantia desejada, cada subscrição será reduzida a metade. Embora este critério seja mais simples que os outros, certo é que elle não é o mais justo nem o que mais garantias dá ao Estado. Acontece que, geralmente, contando com o rateio, os especuladores fazem subscrições superiores às que querem tornar effectivas. Assim, no caso acima, quando vissem uma grande concorrência à subscrição, elevariam para o dôbro a sua subscrição inicial, a fim de esta lhes ser garantida e furtando-a desta maneira, ao critério da divisão.

§ 3.º

COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

25. Diversas espécies de dívida pública :

A) Dívida fundada :

I — perpétua

II — amortizável

B) Dívida flutuante.

26. Títulos da dívida pública: nominativos, ao portador e mixtos.

As diversas espécies de dívida pública correspondem aos vários tipos de empréstimos públicos, por nós já estudados. Vimos que os empréstimos, quanto à duração, podiam ser perpétuos e temporários. Os empréstimos perpétuos e a longo prazo constituem a dívida fundada; os empréstimos a curto prazo constituem a dívida flutuante.

A *dívida fundada*, que é sempre a longo prazo, divide-se em *perpétua e amortizável*. Perpétua, se não é estabelecido o prazo para o reembolso, amortizando-a o Estado quando o entender; amortizável, quando se estabelece prazo para o reembolso, devendo a sua amortização ser feita nos termos do contrato.

Dívida flutuante é aquela cujo prazo de reembolso é pequeno, representando uma antecipação de receitas a cobrar no próprio período financeiro em que é emitida.

A) *Dívida fundada (perpétua e amortizável)*. — Nesta espécie de dívida pública, resultante, como já dissemos, de empréstimos perpétuos, o Estado emite vários títulos, comprometendo-se a pagar um juro aos seus subscritores, os quais não ficam com o direito de exigir o reembolso da dívida.

É de notar que, com isto, não queremos afirmar que o Estado não faça a amortização de tais dívidas. Na verdade, o Estado tem de contrair dívidas em vista de diversos fins.

A dívida perpétua dá ao Estado o direito de a amortizar quando para isso tiver receitas. Assim, a amortização nesta dívida impõe-se, não por virtude de um direito dos credores, mas sim por um princípio de administração financeira do Estado ao qual não convém emitir dívidas progressivamente, acumulando, assim, os encargos de juros. Esta facilidade de emitir dívidas sem obrigação de reembolso nem prazo certo constitui, por isso mesmo, o principal perigo da dívida perpétua. Os credores não têm o direito de exigir a amortização da dívida, mas o Estado deve fazê-la, em virtude dos inconvenientes apontados.

Assim, por exemplo, a lei orçamental de 30 de Junho de 1913, estabelecia que o produto da venda de

bens nacionais seria destinado à amortização, por compra no mercado, de títulos da dívida consolidada. Ora esta obrigação corresponderia a algum direito que tivessem os portadores dos títulos? Evidentemente que não. Acontecia que o Ministro da Finanças é que tinha a incumbência de comprar um certo número de títulos, sempre que se vendiam bens nacionais. Era, assim, uma obrigação perante as leis de administração interna do Estado e não perante os credores.

A dívida amortizável, resultante de empréstimos temporários a longo prazo, distingue-se da dívida flutuante que deriva também de empréstimos temporários, mas a curto prazo.

¿Quando é que o Estado emprega uma ou outra forma da dívida fundada (perpétua ou amortizável)? Este problema depende essencialmente do destino do empréstimo. Assim, quando o Estado destina o empréstimo a uma obra produtiva, pode recorrer à dívida amortizável. Suponhamos que o empréstimo é destinado à construção de portos, calculando-se o tempo necessário para a amortização da dívida. Este empréstimo pode realizar-se, porquanto o Estado chega à conclusão, por hipótese, de que as taxas dos portos se recebem ao mesmo tempo que se vai fazendo a amortização. Mas, quando as obras a que o empréstimo é destinado não são directamente produtivas, mas apenas indirectamente, como acontece com a construção de estradas, o Estado não deve recorrer ao empréstimo amortizável, visto que tem mais dificuldades de conseguir a amortização. Com efeito, no exemplo apontado da construção de estradas, apenas se consegue um aumento de bem-estar geral, traduzindo-se num aumento de impostos para o Estado. É claro que esse excesso de rendimentos é aplicado à amortização do empréstimo. Simplesmente, o cálculo

já não é tão fácil, além de que é preciso ter em conta que as sômas destinadas à amortização teem de ser tiradas dos dinheiros do Estado, onerando também, e grandemente, as gerações presentes. Por isso, não só o equilibrio financeiro, mas ainda um principio de justiça, fazem com que o Estado, no caso de o empréstimo ser aplicado a obras apenas indirectamente produtivas, recorra de preferéncia à dívida perpétua, visto que não sabe quando haverá os rendimentos suficientes para a amortizar. Desta maneira, suponhamos que o Estado contrai um empréstimo destinado ao pagamento de despêsas excepçionais e apenas indirectamente produtivas, como por exemplo, para financiar as despêsas com uma guerra. Neste caso, não deve recorrer-se à dívida amortizável. Como o Estado não sabe qual o momento em que a Nação terá capacidade monetária bastante para amortizar o empréstimo, deve recorrer à dívida perpétua, a fim de que a pague no momento em que mais lhe convier e, assim, tenha uma maior liberdade de acção.

Por tudo isto, concluímos que a escolha de qualquer das formas da dívida fundada (perpétua ou amortizável) depende do destino a dar ao capital emprestado. E, desta forma, se o empréstimo se destina a despêsas directamente produtivas, deve recorrer-se à dívida fundada amortizável; se éle se destina a despêsas indirectamente produtivas, ou mesmo não produtivas (como as que apenas representam meros actos de consumo ou a cobertura de déficits orçamentais), deve recorrer-se à dívida fundada perpétua.

É costume chamar-se também à dívida perpétua *dívida consolidada*. Todavia, não usaremos, desta expressão, porque, como muito bem nota o nosso Ex.^{mo} Professor, ella pode dar origem a equívocos que é necessário evitar. Na verdade, a expressão *dívida consolidada*

usou-se em Inglaterra, para exprimir tóda a dívida a longo prazo, abrangendo, assim, não só a dívida perpétua, como ainda a dívida amortizável a longo prazo. E usou-se de tal expressão, no momento em que foi constituído, em Inglaterra, um único fundo que se denominou *consolidado*, destinado ao pagamento da dívida perpétua e da amortizável a longo prazo. Assim, tal expressão passou para os outros países europeus, designando tóda a dívida não-flutuante. Contudo, em certa altura, o seu significado foi-se modificando. É assim que, em Portugal, passou a abranger apenas a dívida perpétua, segundo uns autores, e abrangendo, além desta, também a amortizável a longo prazo, segundo outros. Por isso, é opinião do Ex.^{mo} Professor desta Cadeira que devemos usar de preferência a expressão *dívida fundada*, que abrangerá a dívida perpétua e a amortizável a longo prazo.

B) *Dívida flutuante*. — A dívida pública flutuante é uma dívida temporária de natureza especial, visto que representa uma antecipação de receitas a cobrar dentro do próprio período em que foi contraída. Costuma até chamar-se a esta dívida *um recurso de tesouraria*. Na verdade, o Estado pode ter uma boa situação orçamental e uma má situação de tesouraria ou financeira, isto é, pode ter receitas em número suficiente para cobrir as despêsas e, no entanto, ter falta de fundos em caixa, num determinado momento, visto que os impostos só são cobrados de 6 em 6 meses, podendo até ser cobrados de 3 em 3 meses, em casos excepcionais. Mas, como nos intervalos dessas cobranças surgem despêsas que devem ser cobertas com receitas provenientes dos impostos, e como elas só entram em caixa em certas ocasiões, como vimos, o Estado vê-se obrigado a con-

traír uma dívida que não é mais do que a antecipação dessas receitas. Essa dívida, chamada *dívida flutuante*, é a curto prazo, visto que se extingue logo que é feita a cobrança dos impostos.

O Estado realiza, assim, uma operação muito semelhante àquela que realiza um comerciante, que, tendo vendido mercadorias a prazo e necessitando de dinheiro, desconta uma letra num banco, o que não é mais do que a antecipação das quantias que mais tarde receberá.

A dívida flutuante é assim denominada, porque não pode calcular-se com rigôr o seu montante, o qual varia de ano para ano e de mês para mês, conforme as necessidades do momento. E é facilmente emitida, porque, sendo uma dívida a curto prazo, tem a vantagem de conseguir um maior número de subscritores, especialmente das pessoas que procuram uma colocação temporária para os seus capitais líquidos.

E assim, o Estado obtém facilmente os capitais de que carece. Mas, precisamente porque o prazo da dívida flutuante é curto e o Estado tem de proporcionar o juro oferecido ao juro corrente no mercado, é que varia também bastante a sua taxa de juro. Desta maneira, varia, não só o capital, mas também a taxa de juro da dívida flutuante.

É de notar que esta dívida não se realiza apenas pela emissão de títulos. Por vezes, ela é constituída pelo recurso a certos institutos bancários que fornecem ao Estado os capitais de que êle necessita. Por exemplo, o Estado português tem uma conta corrente com o Banco de Portugal que desempenha as funções de caixa do tesouro. Além disso, recorre por vezes a adiantamentos avulsos a curto prazo feitos pelos bancos, adiantamentos êsses a que se dá o nome de *suprimentos*.

E assim, a dívida flutuante pode realizar-se por meio da emissão de títulos a curto prazo (não superior a um ano, geralmente) ou por meio de suprimentos ou contas-correntes.

Os suprimentos podem até ser utilizados para pagamento da dívida externa. Portugal, quando não tinha fundos suficientes no estrangeiro para o pagamento da sua dívida externa ou para qualquer outro pagamento que lá devesse fazer, negociava suprimentos com os seus banqueiros nas praças estrangeiras.

Temos visto até agora a função normal da dívida flutuante, qual seja a de prover às necessidades urgentes da tesouraria. No entanto, a facilidade como são colocados os títulos desta dívida leva o Estado, por vezes, a utilizá-la em vista de fins diversos. E assim, ela é também utilizada para suprir déficits orçamentais. Mas, quando em vista dêste fim, acontece que ela vai aumentando sempre em vez de se extinguir, por isso que os desequilíbrios orçamentais correspondem a situações normais tendendo a repetir-se nos anos seguintes. A dívida flutuante é, como vimos, a curto prazo; mas sendo empregada na cobertura de déficits orçamentais, acontece que o prazo de reembolso passa, sem que o Estado tenha obtido recursos com que pagar, o que o força a ter que prorrogar o prazo. Por outro lado, no ano seguinte surge um novo déficit agravado pelos encargos da dívida flutuante que, junto ao anterior, obriga o Estado a aumentar essa dívida.

Procedendo desta maneira, o Estado faz como um particular que, tendo sacado uma letra sem que pudesse pagá-la no prazo devido, pede sucessivas reformas dela. Simplesmente, a reforma que o Estado faz da dívida flutuante pode ser *directa*, se éle pede aos crédores que esperem pelo reembolso do capital noutro período finan-

ceiro ; ou *indirecta*, se emite novos títulos que os subscriptores pagarão com os títulos antigos.

O emprêgo da dívida flutuante na cobertura de déficits orçamentais é condenável. Com efeito, as sucessivas reformas da dívida flutuante, sendo uma fonte de despêsa para o Estado (que para se assegurar da aceitação da reforma por parte dos crêdores oferece juros cada vez mais altos), provocam um agravamento do déficit orçamental que ela procura socorrer. Por isso, costuma chamar-se-lhe dívida *patológica*. Em face disto, o Estado ou consegue acabar com as reformas, reembolsando os prestamistas ou fazendo uma consolidação, ou, não fazendo nada disto, chega um momento em que não é já possível satisfazer tôdas as obrigações e em que os crêdores não aceitam as reformas, surgindo então a banca-rotta.

Em conclusão, a dívida flutuante só deve ser utilizada em vista do seu fim normal, isto é, para solucionar as deficiências de tesouraria, porque só neste caso é possível cumprir pontualmente as obrigações assumidas, uma vez que a dívida representa apenas uma antecipação de receitas,

26. Títulos da dívida pública. — Vimos que a dívida pública é realizada pela emissão de títulos mobiliários. Estes títulos, conforme as condições de transmissibilidade, podem ser: *nominativos*, *ao portador* e *mixtos*.

Os títulos *nominativos* são aqueles em que os nomes dos possuidores são registados no Livro de Assentamentos ou Livro-Mestre da dívida pública, não sendo válida qualquer transmissão sem que tenha sido registada no mesmo livro. E assim, quando alguém, possuidor dum título nominativo, o pretende transmitir por

venda, sucessão ou doação, é necessário fazer-se o respectivo averbamento no Livro-Mestre, sendo ao mesmo tempo a transmissão inscrita no mesmo título. Além disso, os seus juros só são pagos pessoalmente ao subscriptor e mediante um requerimento autenticado, que justifique a posse do título.

Se é certo que estes títulos oferecem a vantagem de garantir os seus possuidores contra qualquer extravio, certo é também que teem o inconveniente de exigir formalidades bastante morosas e incómodas para a transmissão e percepção dos juros.

Os *títulos ao portador* são de mais fácil transmissão, pois que esta se realiza por simples tradição, isto é, como quaisquer bens mobiliários. Estes títulos, onde nem sequer existe o nome do possuidor, são geralmente adquiridos por quem não pretende possuí-los durante muito tempo. Neles se encontra uma fôlha de *coupons* que são cédulas relativas ao pagamento dos juros. Justamente pela sua simplicidade, os seus juros são pagos independentemente da pessoa que apresenta os coupons, bastando, para isso, cortá-los e apresentá-los mesmo em qualquer banco, visto que, pela facilidade da sua transmissão, são negociados pelos estabelecimentos de crédito.

Os *títulos mixtos* são nominativos quanto ao capital e ao portador quanto ao pagamento dos juros. As formalidades de transmissão são as mesmas dos títulos nominativos; mas o pagamento dos juros é feito, como nos títulos ao portador, por meio da apresentação de coupons. Não teem tido êxito, sendo a sua utilização diminuta.

§ 4.º

OPERAÇÕES SÔBRE A DÍVIDA PÚBLICA

27. Amortização da dívida pública. Formas de amortização: amortização contratual e não-contratual; obrigatória e facultativa; sistemática e incidental.

Vamos agora estudar as operações sôbre a dívida pública que são operações de administração realizadas pelo Estado, com o fim de tornar a dívida mais económica.

Entre essas operações, figura em primeiro lugar a *amortização*, que consiste em extinguir ou reduzir a dívida pública por meio do reembolso.

Antes de analisarmos as diversas formas de amortização, convém-nos procurar resolver o problema da sua legitimidade. Será, na verdade, legítima a amortização antecipada da dívida pública?

Em relação à dívida perpétua, não há dúvida alguma sôbre a legitimidade da sua amortização, desde que o Estado reserva o direito de só reembolsar quando lhe convier. O Estado amortiza-a e deve fazê-lo, sempre que tenha, para isso, capitais disponíveis.

Mas, em relação à dívida amortizável é que as opiniões divergem. O art. 740.º do Código Civil, estabelecendo o princípio de que « o prazo para pagamento sempre se presume estipulado a favor do devedor, excepto se dos próprios termos do contrato, ou das circunstâncias que o acompanharem se depreender que a estipulação do prazo também foi feita a favor do credor », parece, pela sua primeira parte, dar a entender que o Estado, na qualidade de devedor, pode ante-

cipar o pagamento por meio da amortização. Porém, a última parte do artigo parece levar-nos a uma conclusão diversa. Na verdade, os empréstimos, pelas circunstâncias em que se realizam, dão a entender que o prazo é também estabelecido a favor dos credores. E isso depreende-se da atitude normal dos credores do Estado. Estes, quando emprestam os seus capitais, o que pretendem é obter para elles uma colocação duradoira e rendosa. Sendo assim, a amortização antecipada da dívida pública amortizável não seria legítima, por força do art. 740.º do Código Civil, visto que o prazo é estabelecido em favor de ambas as partes.

Não obstante a lógica dêste argumento, elle é contestável. Na verdade, sendo de evidente interesse público a amortização, pode perguntar-se se deverá presumir-se que o prazo foi estipulado também em favor dos credores, quando por essa cláusula não expressa se vão prejudicar os interesses gerais do Estado e dos contribuintes; e pode perguntar-se ainda se os credores, ao subscrever o empréstimo, estariam convencidos de que, mesmo no caso do interesse geral impor a amortização, o Estado a não faria. A prática constante dos Estados, amortizando sempre que lhes convém, não permite aquella presunção. Por isso, a tendência é de considerar sempre legítima a amortização antecipada da dívida pública amortizável. Com efeito, não é justo que, para manter os interesses de rendimento dos seus credores, o Estado vá sacrificar os contribuintes, deixando de amortizar a dívida e deixando, por conseguinte, de reduzir o montante dos juros.

Actualmente, para evitar tôdas as dúvidas, costuma incluir-se nas condições do empréstimo uma cláusula onde se estipula que o Estado pode livremente fazer a amortização antecipada. É assim que, por exemplo, o

Decreto n.º 18090, de 14 de Março de 1930, estabelece as condições da primeira emissão do empréstimo do portos, no § 3.º do art. 2.º, estipulando que «o Estado reserva-se o direito de antecipar no todo ou em parte a amortização». Com esta disposição, são salvaguardados os interesses do Estado.

A amortização pode ser *contratual* e *não-contratual*. A primeira é aquela em que o Estado amortiza a dívida, dando cumprimento a uma cláusula contratual. A segunda é aquela pela qual o Estado reembolsa o capital emprestado, independentemente de qualquer obrigação contratual, mas apenas no intuito de aliviar os seus encargos.

A amortização contratual, por isso que é realizada segundo as cláusulas estipuladas num contrato, não interessa ao nosso estudo. Apenas diremos que ela se realiza por meio das verbas que a isso se destinam no Orçamento Geral do Estado, e fazem parte, portanto, das despesas anuais do Estado.

A amortização não-contratual, pelo que respeita ao regime interno, pode ser *facultativa* e *obrigatória*. Na facultativa, a sua realização é deixada ao arbítrio do Ministro das Finanças e de certos organismos, só deles dependendo. A amortização não-contratual obrigatória pode revestir duas formas: *sistemática* e *incidental*, conforme se estabelece que a amortização deve ser feita de uma maneira contínua, ou ela é imposta por lei, sempre que se dê um certo número de circunstâncias. Para exemplo desta última, citaremos a lei orçamental de 30 de Junho de 1913 que, como vimos, manda aplicar à amortização da dívida perpétua o produto da venda de bens nacionais.

A amortização sistemática reveste duas formas: a das *anuidades orçamentais* e a da *caixa de juros compostos ou caixa do Dr. Price*.

O sistema das anuidades orçamentais consiste em ser votada anualmente uma verba destinada à amortização da dívida. Êste processo de amortização pode ser illusório, no caso de haver déficit orçamental, sendo, por conseguinte, um contra-senso, pois o déficit supõe um aumento da dívida pública. O Estado, nesse caso, amortiza, por um lado, mas agrava o déficit, por outro, endividando-se, porventura, com maiores encargos.

O sistema da caixa de juros compostos ou do Dr. Price consiste em fazer a amortização por meio de uma caixa de amortização cuja dotação é cada vez maior, em virtude dos juros recebidos pelos títulos já resgatados. Esta caixa funciona da seguinte forma:

O Estado concede-lhe uma dotação anual com que ela comprará títulos da dívida pública no mercado, dos quais receberá os juros. Estes, acrescidos à dotação do ano seguinte, aumentam os fundos da caixa, com o que ela fica habilitada a comprar maior número de títulos do que no ano anterior. E assim sucessivamente, até que chegue um momento em que, já não havendo títulos a amortizar, a caixa os entregue todos ao Estado ou ao organismo da administração da dívida, onde serão anulados. Assim, vai aumentando a soma de amortização, por meio do sistema de juros compostos.

Êste sistema da caixa do Dr. Price é também illusório. Na verdade, desde que se estabelece a amortização de uma maneira contínua, por meio das caixas, temos de concluir que, nos períodos de déficit orçamental, a dotação em que ela se baseia apenas existe em teoria, inutilizando, assim, todo o sistema. Por outro lado, os juros compostos não representam uma acumulação multiplicada de capitais, como afirma o Dr. Price, mas sim uma simples capitalização. Com efeito, tanto a dotação da caixa como os juros dos títulos que ela adquire são

pagos pelo Estado. E assim, o Estado conseguiria na mesma a amortização da dívida, dispensando as complicações da existência da caixa, desde que destinasse anualmente uma quantia para a amortização, a qual aumentaria de ano para ano. Finalmente, a existência da caixa teria o inconveniente de, nos momentos críticos, facilitar ao Governo a apreensão dos seus fundos ou dos seus títulos, para novamente os pôr em circulação, o que pode dar-se, por maior que seja a independência da caixa.

A-pesar-dêstes inconvenientes, o sistema da caixa do Dr. Price tem a vantagem de, em virtude da autonomia de que goza, tornar obrigatória a amortização sem que o Estado, por assim dizer, dê por isso.

Pela exposição que vimos fazendo, fàcilmente concluimos que o sistema ideal de amortização não é o obrigatório sistemático, como também o não é qualquer daqueles que criticámos. Por isso, parece que o melhor sistema a adoptar pelo Estado na amortização da dívida pública deve ser o da amortização obrigatória incidental. Efectivamente, êste sistema é o mais racional e verdadeiro, além de ser o que mais garante o crédito do Estado, pois que visa fazer a amortização, apenas quando existem saldos orçamentais. Extinguir uma dívida com um empréstimo não é mais do que substituí-la por outra; e com a adopção do sistema de amortização obrigatória incidental já isso não succede. Contudo, se a amortização obrigatória com os saldos orçamentais é, em teoria, a mais perfeita, o certo é que, na prática, é difficil de aplicar, pela tendência de os parlamentos absorverem com novas despêsas os saldos prováveis. Isto leva muitos países a adoptarem com certas cautelas o sistema da caixa de juros compostos, em vista das suas vantagens práticas.

Pelo que respeita à sua técnica, a amortização pode ser *directa* e *indirecta*. A amortização *directa* é aquela pela qual o Estado reembolsa directamente o título ao prestamista pelo seu valor nominal. Geralmente os títulos a amortizar são designados por sorteio, como na amortização contratual. A amortização *indirecta* é aquela pela qual o Estado, comprando os seus títulos no mercado, os vai anulando. Podemos até dizer que esta forma de extinção da dívida tem certas semelhanças com a confusão, forma de extinção das obrigações no direito civil, uma vez que o Estado se torna *crêdor de si mesmo*. A forma *indirecta* de amortização só é vantajosamente praticável, quando a cotação dos títulos está abaixo do par, porque, neste caso, o Estado, amortizando-os pela cotação do mercado, faz uma despesa menor. Mas, se a cotação está acima do par, o Estado deve amortizar pela forma *directa*, visto que só reembolsa o valor nominal dos títulos, isto é, só reembolsa pelo seu valor ao par, não tendo que pagar, portanto, o excesso acima do par.

28. Conversão da dívida pública.

Conversões forçadas, voluntárias e facultativas.

Conversões ao par e abaixo do par.

Outros tipos de conversão.

A segunda operação da dívida pública que nos aparece é a *conversão*. Esta consiste na substituição de títulos de uma dívida já existente em títulos de uma nova dívida que o Estado emite. Em teoria pura e de uma maneira geral, podemos, contudo, dizer que a con-

versão é tãda a novação objectiva da dívida pública que é substituída por uma outra realizada em condições diversas. E as alterações nas condições podem dar-se no capital ou no juro. Geralmente elas são motivadas pela existência de uma elevada taxa de juro do empréstimo a converter. Assim, por exemplo, se o Estado emitir um empréstimo à taxa de juro do mercado de 6%, e a taxa do mercado descer, posteriormente, para 4%, acontece que o Estado pode fazer uma conversão da dívida.

Sob o ponto de vista da maneira como é apresentada aos credores, a conversão pode ser *forçada, voluntária e facultativa*.

A *conversão forçada* é aquela pela qual o Estado, em nome do seu direito de soberania e do interesse público, viola as cláusulas contratuais para impor uma redução nos juros, impondo a substituição dos títulos existentes por novos títulos a uma taxa de juro menor. Esta operação, a-pesar-de poder justificar-se por considerações de ordem geral, tem todos os inconvenientes das operações forçadas. Ela é juridicamente ilegítima, por isso que o empréstimo é um contrato e a violação das cláusulas contratuais vai contra o principio de que «os contratos legalmente celebrados devem ser pontualmente cumpridos» (art. 702.º do Código Civil). É certo que não existe para esta violação uma sanção jurídica organizada. No entanto há para ela uma sanção: o descrédito do Estado. E este descrédito tem, como já temos visto, consequências bastante lamentáveis. Com efeito, quando o Estado faz uma conversão forçada, fica impossibilitado de emitir empréstimos nos tempos mais próximos, visto que não encontraria quem lhos aceitasse, uma vez que todos receavam que as cláusulas contratuais fôsem novamente violados. Por isso, só

excepcionalmente, em casos muito extremos, é que o Estado se serve desta forma de conversão. Assim, depois da guerra, a Bélgica fez uma conversão forçada da dívida flutuante e da de guerra.

Na *conversão voluntária*, o Estado coloca os prestamistas na alternativa de continuarem na posse dos antigos títulos sem qualquer modificação, ou de aceitarem os títulos de uma nova dívida a um juro menor, em troca desses antigos títulos. Mas os prestamistas preferem geralmente ficar com os títulos da dívida antiga a trocá-los por novos títulos que teem normalmente um juro menor. Por isso, só com vantagens adicionais, é que se emprega a conversão voluntária.

A *conversão facultativa* é aquela em que o Estado dá aos prestamistas a escolha da conversão dos títulos antigos em títulos de nova dívida, ou do reembolso do capital representado nos títulos que possuem.

Vemos que existe certa diferença entre a conversão voluntária e a conversão facultativa. Efectivamente, naquela, o Estado permite aos prestamistas que fiquem na situação em que estavam, desde que não queiram aceitar a conversão; nesta, os prestamistas serão reembolsados se a não aceitarem.

A legitimidade da conversão facultativa depende da legitimidade da amortização. Se entendermos que a amortização antecipada é ilegítima, a conversão será também ilegítima; se entendermos que a amortização antecipada é legítima, também a conversão será legítima. Mas, como já vimos, a amortização antecipada é uma operação legítima, sendo, por conseguinte, do mesmo modo legítima a conversão facultativa.

Como se realiza a conversão facultativa? O Estado propõe aos prestamistas a conversão dos títulos ou o seu reembolso. Aqueles que aceitarem a conversão

deverão comunicá-lo num certo prazo; os que não declararem essa aceitação serão reembolsados. Mas, como os capitalistas tem interesse em colocar os seus capitais nas mãos do Estado, as mais das vezes optam pela conversão, ficando com os títulos a um juro menor. É, pois, este o tipo normal de conversão, por meio do qual o Estado usa do seu direito para levar os credores à conversão. No entanto, devem tomar-se muitas precauções, por isso que o fim em vista é unicamente o de conseguir uma redução na taxa de juro.

A falta de aceitação da conversão, acarreta, por vezes, conseqüências desastrosas para o Estado. Assim, se os prestamistas se negam a aceitar a conversão proposta e preferem o reembolso, acontece que o Estado tem de fazer o reembolso total da dívida para o que pode não estar habilitado. Por isso mesmo é que a operação tem de ser estudada convenientemente, de forma que os prestamistas optem sempre pela conversão, visto que o interesse do Estado é, como dissemos, a diminuição dos juros a pagar.

As conversões da dívida pública devem harmonizar-se com a taxa de juro do mercado. Mas, já sabemos que essa taxa do mercado não é una: ela varia com o tempo, com a categoria do empréstimo, com o prazo, etc.

Como há-de então o Estado calcular a taxa para realizar a conversão? Calculando-a pela cotação dos seus títulos no mercado. Assim, tomemos para exemplo o nosso empréstimo dos portos. Este empréstimo, emitido à taxa de $6\frac{3}{4}\%$ e cujo capital nominal dos títulos é de 500\$, está hoje cotado aproximadamente a 540\$. Isto indica que tal empréstimo está cotado acima do par e que, se o Estado quisesse fazer a sua conversão, teria de escolher a taxa de $6\frac{1}{4}\%$, visto que:

$$540 : 6,75 :: 500 : x ; x = 6,25$$

E então o Estado realizaria a conversão facultativa, colocando os prestamistas na alternativa de ou aceitarem a substituição dos títulos dêste empréstimo por outros com o mesmo valor nominal, mas com o juro de $6\frac{1}{4}\%$, ou de serem reembolsados.

Êste empréstimo apenas foi citado para melhor compreensão, porque, de facto, não conviria ao Estado realizar a sua conversão, visto que êle foi emitido ainda há pouco (1930) e os crêdores não dariam a essa operação um bom acolhimento.

Geralmente, a conversão só se realiza depois de passado um certo número de anos após a emissão do empréstimo. Por isso é que se costuma incluir nas condições dos empréstimos uma cláusula pela qual o Estado se compromete a não fazer a conversão antes de decorrido um certo número de anos.

Dissemos há pouco que é necessário ao Estado tomar um certo número de cautelas, para que a conversão se realize com êxito. E assim é que se estabelece por vezes, como regra, a presunção de que a conversão se considera aceite por todos aqueles que não fizerem declaração alguma em contrário dentro de um certo prazo. Outras vezes, o Estado vai mais longe, conservando o direito de realizar o reembolso e o respectivo juro quando muito bem entender, no caso da não aceitação da conversão. Embora pareça que neste caso não há vantagens para o Estado, o certo é que os prestamistas preferem a conversão, com o receio de um reembolso muito tardio, visto que os títulos com que ficam não podem facilmente ser negociados no mercado.



A conversão pode ser ao par e abaixo do par. Na *conversão ao par*, o Estado concede aos prestamistas a faculdade do reembolso do capital nominal dos títulos ou da conversão desses títulos em novos títulos mas com uma taxa de juro menor. Seria assim que, no empréstimo dos portos, por exemplo, o Estado ofereceria novos títulos à taxa de 6,25, como atrás vimos. Esta operação traz como consequência a baixa de cotação dos títulos motivada pela baixa de juro. Assim, os títulos que tinham uma cotação acima do par, passam a tê-la ao par; o Estado faz uma economia na taxa de juro. Mas, para se realizar esta conversão, torna-se necessário que os títulos se encontrem cotados bastante acima do par, pois, de contrário, não há vantagens para o Estado, por isso que o risco assumido por este não será recompensado pela economia da redução do juro. Esse risco consiste no facto de os prestamistas, em face da redução do juro, preferirem o reembolso do capital à conversão.

A *conversão abaixo do par* surge quando o Estado coloca os portadores dos títulos na alternativa do reembolso ou da troca dos seus títulos por tantos outros títulos cotados abaixo do par quantos os necessários para perfazer o capital nominal dos primeiros. A realização deste tipo de conversão supõe, portanto, que há um empréstimo cotado acima do par e outro cotado abaixo do par.

Vejamos um exemplo: as inscrições da dívida perpétua de 2,1% do capital nominal de 1.000\$ estavam cotadas, em Julho de 1932, a 335\$, ao passo que os

títulos do empréstimo dos portos, com o capital nominal de 500\$, estavam cotados a 530\$. Ora, como realizaria o Estado uma conversão abaixo do par do empréstimo dos portos? Ofereceria três inscrições de 1.000\$ que, à cotação de 335\$ perfazem 1.005\$, em troca de dois títulos do empréstimo dos portos, de 500\$ cada um. E assim, ao mesmo tempo que dava uma pequena margem de lucro aos prestamistas, obtinha uma diminuição de juro no empréstimo dos portos, o qual passaria de $6\frac{3}{4}\%$ para $6,25\%$.

Este tipo de conversão tem, porém, os mesmos inconvenientes das emissões abaixo do par. Na verdade, a economia obtida com a diminuição do juro não é maior do que a duma conversão ao par e, além disso, é ofuscada pelo aparecimento dum prémio de reembolso. De maneira que o Estado só é levado a realizar a conversão abaixo do par, quando a popularidade dos seus títulos não é muito apreciável, e quando, em face de uma grande variedade de títulos, pretende realizar uma unificação e simplificação da dívida pública. Neste caso, o Estado escolhe uma conversão ligeiramente cotada abaixo do par, aproveitando títulos que já tenham boa aceitação no mercado.

*

* *

Além das conversões ao par e abaixo do par, que são as mais frequentes, há ainda as *conversões diferidas* e as *conversões com tornas ou equitativas*.

Nas *conversões diferidas*, o Estado propõe-se realizar, sucessivamente e por períodos, uma redução no juro. Assim, se o Estado quisesse fazer a conversão diferida do empréstimo dos portos, colocaria os prestamistas na alternativa de aceitarem o reembolso ou a

conversão, nos termos seguintes: nos primeiros cinco anos, receberiam o juro de $6\frac{3}{4}\%$; nos cinco anos seguintes, receberiam $6\frac{1}{2}\%$; depois, passariam a receber $6\frac{1}{4}\%$; e finalmente, 6% .

Este tipo de conversão está quasi abandonado, porque é bastante oneroso e incerto para o Estado, visto não ser possível prever com certeza as variações da taxa de juro. Com efeito, a taxa de juro pode não baixar de harmonia com as previsões feitas, trazendo como consequência a baixa das cotações. Além disso, os benefícios que o Estado lucraria só muito tarde se fariam sentir, até porventura quando já não fôsem necessários.

As *conversões com tornas* são aquelas em que o Estado, não tendo em vista reduzir os encargos da dívida, apenas procura obter novos capitais. Não se trata propriamente de uma conversão na sua função normal, mas antes de um processo de empréstimo indirecto.

Umaz vezes o Estado, quando o empréstimo está cotado acima do par, compromete-se a não realizar a conversão, desde que os prestamistas lhe dêem uma soma correspondente à capitalização da diferença entre a taxa de juro nominal dos títulos e a taxa do mercado.

Mas, por vezes, as tornas teem outra origem. Suponhamos que o Estado tem títulos do valor nominal de 1000\$ que estão cotados a 400\$, e tem também outros títulos ao mesmo valor nominal, mas cotados a 1.300\$. Nêste caso, se o Estado pretendesse fazer uma conversão abaixo do par, realizaria uma conversão com tornas, oferecendo três inscrições que, à cotação do mercado, perfaziam 1.200\$, em troca de cada uma das inscrições a converter, cotada ao par, devendo receber dos prestamistas a torna de 200\$. Muitas vezes, até, para assegurar o êxito desta conversão, o Estado facilita uma

redução nas tornas. E assim, no nosso exemplo, êle reduzi-la-hia, por hipótese, a 150\$.

Êste sistema pode dar maus resultados, porquanto pode acontecer que os prestamistas não estejam dispostos a desembolsar novos capitais e se recusem à conversão, tendo então o Estado de reembolsar todos os títulos, para o que não estará habilitado.

Poderia suceder que fôsse o Estado a pagar as tornas. Assim, no exemplo citado, o Estado poderia dar apenas duas inscrições, no total de 800\$, tendo de pagar aos prestamistas a torna de 200\$, para perfazer os 1000\$. Êste processo também está posto de parte, visto que o interêsse do Estado é o de diminuir os seus encargos, não lhe convindo, portanto, pagar tornas.

Por tudo o que fica exposto sôbre os diversos tipos de conversões, concluiremos que, na prática, o mais vantajoso, para o Estado é o da conversão ao par, que é o mais simples e o mais económico.

29. Outras operações sôbre a dívida pública :

- A) **Consolidação ;**
- B) **Capitalização ;**
- C) **Repúdio ;**
- D) **Redução de Juros ;**
- E) **Banca-rôta ;**
- F) **Concordata.**

A) **Consolidação.**— Uma outra operação da dívida pública é a consolidação, por meio da qual o Estado realiza a conversão de uma dívida a curto prazo numa dívida a longo prazo. Ela impõe-se sempre que a dívida flutuante patológica, isto é, a dívida flutuante destinada a

cobrir déficits orçamentais, atinge um montante muito elevado.

Assim, quando o Estado tem um déficit orçamental, tem de o cobrir ou com saldos orçamentais dos anos seguintes, ou contraindo um empréstimo que lhe permita diferir a liquidação. Se esse déficit é constante e o Estado contrai uma dívida a curto prazo para o cobrir, tem de a reformar constantemente, por lhe não ser possível extingui-la no prazo devido. Surge então a necessidade de transformar numa dívida fundada essa dívida flutuante patológica. Mas como é precisa a aquiescência dos prestamistas, o Estado corre o risco de eles não aceitarem a consolidação, tendo que, mais uma vez, renovar o prazo.

Há dois processos de realizar a consolidação: directamente ou indirectamente.

No *processo directo*, o Estado força os crédores da dívida flutuante a aceitar os títulos da dívida fundada ou propõe, no caso de a consolidação ser facultativa, essa substituição. Pelo *processo indirecto*, o Estado emite um empréstimo a longo prazo e, com o seu produto, vai reembolsar os portadores dos títulos da dívida flutuante.

Depois da guerra, appareceu-nos ainda o processo da *consolidação progressiva*, pela qual o Estado, uma vez que os títulos da dívida flutuante são muito procurados, declara que só realiza a reforma quando os crédores que a solicitarem aceitem alargamento do prazo. Mas, para a fazer, necessita de ter um crédito bastante sólido, no momento em que a realiza. Desta maneira, o Estado vai alargando sucessivamente o prazo até transformar a dívida que era inicialmente a curto prazo numa dívida a prazo longo ou médio. Foi o que succedeu em França, depois do govêrno de *Poincaré*,

em que o prazo de reembolso dos bilhetes de tesouro foi prorrogado para 4, 5 e 10 anos.

A consolidação pode ser *voluntária, facultativa e forçada*.

Na *consolidação voluntária*, o Estado concede aos portadores dos títulos da dívida flutuante a faculdade de permanecerem na situação em que estão, isto é, de obterem a prorrogação dos títulos que possuem, ou de os transformarem em títulos da dívida fundada. Na *facultativa*, o Estado atribui aos credores da dívida flutuante o direito de opção pelo reembolso do capital ou pela transformação dos seus títulos em títulos da dívida fundada. Na *forçada*, o Estado impõe-lhes a aceitação dos títulos da dívida fundada em troca dos títulos da dívida consolidada. Embora esta última seja ilegítima e lesiva do crédito do Estado, o certo é que a Bélgica usou-a, no período que se seguiu à guerra, com receio de uma banca-rôta. No geral, os Estados não usam este processo de consolidação, em vista dos maus resultados que elle sempre oferece. *O tipo mais usado, é o da consolidação facultativa.*

Vimos há pouco que a consolidação se podia realizar quer pelo processo directo, quer pelo processo indirecto. Ora, na consolidação facultativa, o Estado prefere geralmente o processo indirecto, para evitar os perigos da não aceitação da consolidação, que neste tipo são mais eminentes. Já na consolidação forçada, o Estado usa o processo directo, visto que esta operação, a-pesar-das resistências que levanta, nunca é tam mal recebida como um empréstimo forçado. Mas, para que seja possível ao Estado realizar o processo directo, que é mais simples e mais económico, o Estado costuma estabelecer que os possuidores de títulos da dívida

flutuante podem convertê-los em títulos da dívida fundada, e que éstos podem também ser adquiridos a dinheiro por todos aqueles que, não possuindo títulos da dívida flutuante, desejarem entrar na subscrição pública, admitindo-se assim a *subscrição em títulos da dívida flutuante*.

B) Capitalização. — A capitalização é a transformação da dívida imprópria ou corrente em dívida própria ou financeira. Quere dizer, é a transformação da dívida proveniente dos fornecimentos normais feitos ao Estado, mas ainda não pagos, em dívida resultante de operações financeiras especiais, effectuadas pelo Estado para a satisfação de certas necessidades. É assim que, quando o Estado não tem numerário para pagar a dívida corrente, utiliza os títulos da dívida fundada nesse fim. Esta operação é também empregada para o pagamento dos juros vencidos da dívida pública.

A capitalização pode ser *facultativa* e *forçada*, conforme é oferecida ou imposta pelo Estado aos seus credores. Se podemos fazer esta distinção, em teoria, o certo é que, praticamente, a capitalização é sempre forçada. Nem as condições em que ela é realizada permitem ao Estado seguir outro caminho. Com efeito, se o Estado recorre à capitalização, é porque não tem com que pagar, sendo ela, portanto, naturalmente forçada. Ela é tão lesiva para o Estado como a consolidação forçada, por isso que revela uma absoluta carência de recursos.

C) Repúdio. — Esta operação consiste em o Estado se negar a pagar a dívida pública, com o fundamento de que ela não existe, porque foi ilegítimamente contraída.

O repúdio é geralmente empregado nos períodos de grandes transformações sociais e políticas. Assim, entre nós, os empréstimos de D. Miguel foram repudiados pelos constitucionais, como ilegítimos. O mesmo aconteceu na Rússia, pelo que respeita aos empréstimos contraídos no antigo regime. Mas, tanto em Portugal como na Rússia, o Estado viu-se forçado a entrar em negociações com os credores citados.

D) Redução de juros. — A redução de juros consiste em o Estado se recusar a pagar por inteiro os juros da dívida pública. Esta operação reveste a forma de uma verdadeira conversão forçada, pela qual o Estado, em vez de trocar os títulos por outros, se limita a reduzir o juro, por um acto unilateral.

A redução de juros sujeita-se às mesmas críticas que o repúdio, embora o seu emprêgo pareça justificável, nos momentos de graves e profundas transformações políticas e sociais.

E) Banca-rôta. — A banca-rôta é a declaração feita pelo Estado de que não pode pagar os encargos da dívida pública, em virtude de um caso de força-maior. Distingue-se do repúdio, pelo facto de este supor a declaração de ilegitimidade ou inexistência da dívida, o que se não dá na banca-rôta. Esta surge apenas por um caso de força-maior que impossibilita o Estado de pagar e não porque este considere a dívida ilegítima.

Quando surge a banca-rôta, não há possibilidade de obrigar o Estado a cumprir os seus débitos nem tão pouco de o executar. Por isso, não é possível oferecer aos prestamistas quaisquer garantias contra esta eventualidade. No entanto, um caso há em que os credores teem uma garantia contra a banca-rôta: no caso de o

Estado ter oferecido títulos da dívida como penhor do empréstimo que contraiu. Nêste caso, os prestamistas podem negociar tais títulos, desde que a banca-rôta surja. Simplesmente, êsse penhor de títulos só costuma aparecer em pequenos empréstimos a curto prazo, quando os empréstimos são realizados com certas entidades especiais, como por exemplo, com banqueiros. Afôra disso, não há possibilidades ou, pelo menos, não há sanção para executar o Estado. Até nas relações internacionais, como vimos na doutrina de Luís Maria Drago, não existe sanção alguma.

Todavia, tem-se organizado algumas vezes essa sanção internacional, como succedeu com o contrôle financeiro feito à Turquia e o feito ao Egipto. Estes países tinham declarado a banca-rôta e acordaram em aceitar a administração de certos rendimentos seus pelos representantes dos seus crêdores. Esta é uma forma rudimentar de sanção que, no entanto, só se torna efectiva quando o Estado a aceita levado pela necessidade de dar aos crêdores o máximo de satisfação.

F) Concordata. — Quando o Estado se vê obrigado a declarar banca-rôta, os crêdores, como é de esperar, vêem isso com maus olhos. E então surge a luta entre o Estado devedor e os seus crêdores, luta essa que se traduz em campanhas de descrédito. Nesta ocasião, o Estado estabelece negociações para uma *concordata*, a qual não é mais que um acôrdo com os crêdores em que êstes transigem, abandonando uma parte dos seus direitos.

Esta operação surge, principalmente, na dívida externa, porquanto, na interna o Estado, por sua vontade unilateral, escolhe o melhor processo de se livrar das dificuldades financeiras.

Na dívida externa, é freqüente o estabelecimento de represálias aduaneiras (proibição de importação dos produtos do país, nos países de naturalidade dos credores), a fim de levar o Estado à realização de uma concordata resultante da declaração da banca-rôta. Outras vezes, as bôlsas recusam-se a «cotar» os títulos do Estado insolvente.

A concordata pode efectuar-se em vista de dois objectivos: alargamento do prazo de uma dívida vencida e redução de juros. Desta maneira, o Estado vê afastada a obrigação de ter que pagar grandes juros. A banca-rôta tem sempre como consequência esta operação, de contrário, os prestamistas recusar-se-iam a subscrever novos empréstimos. Esta é a única maneira de o Estado mostrar a sua boa vontade, bem como de manter algum crédito para o futuro.

CAPÍTULO II

Dívida pública portuguesa

30. Evolução da dívida pública portuguesa.

A dívida pública portuguesa, que data de há longo tempo, sofreu uma grande evolução. Assim, na sua fase primitiva, ela revestia o aspecto de contratos especiais donde resultavam encargos para o tesouro do Estado. Os mais antigos encargos dessa natureza eram as chamadas *tenças*, que consistiam em rendas vitalícias, pagas anualmente pela Corôa, e destinadas a recompensar os serviços militares, científicos, etc., prestados por certos indivíduos.

Esta primeira forma da dívida pública portuguesa tinha, geralmente, o seu assentamento nos rendimentos da Corôa, constituindo uma consignação de rendimentos. Foi desta maneira que nos apareceu a dívida pública portuguesa a longo prazo.

Pouco a pouco, porém, a *tença* foi sofrendo transformações, de maneira a tornar-se uma verdadeira operação financeira. Deixa então de revestir o carácter de benefício gracioso concedido aos indivíduos pelos serviços prestados (*tença graciosa*), para passar a revestir a forma de um contrato oneroso. Surgiu, assim, a *tença onerosa* ou *tença de juro* ou simplesmente *juro*, que não era senão um contrato oneroso, pelo qual o

Estado recebia um certo capital, com o compromisso de pagar uma determinada renda anual, sempre remível, durante a vida dos prestamistas e até, por vezes, dos seus descendentes.

Os títulos por que se constituía a dívida das tenças onerosas eram chamados *padrões de juro*, cartas régias onde se fixavam os direitos dos mutuantes. Não tinham as características dos títulos livremente negociáveis, visto que não podiam transmitir-se sem a anuência real, nem tam pouco as dos actuais títulos nominativos, porquanto as tenças onerosas eram constituídas *por vidas*, na generalidade dos casos.

Tal foi a evolução da dívida portuguesa, até fins do século XVIII.

Mas, pelo Decreto de 29 de Outubro de 1796, que autorizou um empréstimo de 10 milhões de cruzados, ao juro de 5⁰/₀, a nossa dívida pública interna apparece na sua forma moderna, representada por títulos mobiliários. Os títulos representativos dêste empréstimo foram denominados *apólices* e, por isso mesmo, êle foi denominado *empréstimo das apólices* ou *primeiro empréstimo*.

No ano seguinte, porém, êste empréstimo foi ampliado e reformado, passando o juro a ser de 6⁰/₀ e o capital a ser de 12 milhões de cruzados, e tendo sido criada, nesta ocasião, a Junta de Administração das Rendas e Pagamento dêste Empréstimo. Logo em 13 de Julho do mesmo ano foram criadas as *apólices pequenas* (assim chamadas porque o seu valor não era superior a 50\$000 reis nem inferior a 1\$200 reis), ao juro de 6⁰/₀, negociáveis sem endosso, devendo ser incluídas no empréstimo das apólices.

Em 7 de Março de 1801, apparece um novo empréstimo de apólices, que foi denominado o *segundo emprés-*

timo, cujo capital era de 12 milhões de cruzados. Este empréstimo tem características muito interessantes. Assim, a entrada de cada subscriptor não podia ser inferior a 240\$000 reis, recebendo cada um uma apólice de 100\$000 reis ao juro permanente de 6%, uma apólice de 100\$000 reis ao juro vitalício de 8½% e dois bilhetes de lotaria no valor de 20\$000 reis cada um, lotaria essa que fôra criada expressamente para êsse fim. Dava-se, no entanto, ao subscriptor a faculdade de optar por duas apólices de juro permanente ou por duas de juro vitalício.

Em 26 de Março de 1803, como a situação financeira se continuasse a agravar, surgiu uma novidade na nossa dívida pública: os *bilhetes de crédito e circulação*, no valor de 120\$000 reis, ao juro de 5% e com o prazo de duração limitado a ano e meio. Esta nova modalidade constitui uma dívida semelhante à actual dívida flutuante, uma vez que representa uma antecipação de receitas e também é a curto prazo.

Em 6 de Maio de 1828, foi emitido o célebre *empréstimo de D. Miguel*, ao juro de 6% e com o capital de 1.010500\$000 reis, que deu lugar a constantes e intensas reclamações, porque os constitucionais se recusaram a reconhecer a sua existência, com fundamento na ilegitimidade do reinado de D. Miguel. Por isso, o Governo acabou por convertê-lo em inscrições.

Ainda na época das lutas liberais, foi criado o *empréstimo patriótico do Porto*, de 7 de Novembro de 1832 e adicional de 26 de Julho de 1833.

Termina aqui a fase das apólices, para dar lugar à das inscrições.

O primeiro empréstimo de inscrições foi autorizado por Decreto de 23 de Abril de 1835.

Ulteriormente, foram emitidos vários empréstimos pequenos, ao mesmo tempo que se ia agravando a situação financeira do Estado, até que Fontes Pereira de Melo unificou toda a dívida pública, quer interna quer externa, pela conversão de 18 de Dezembro de 1852, em inscrições de 3 0/0 de uma nova dívida. Esta operação, destinada a remediar a desorganização da dívida pública, levantou oposições, visto tratar-se de uma conversão forçada.

Não obstante, pouco depois, na época da Regeneração, realizaram-se novos empréstimos de obrigações amortizáveis, dando lugar ao aparecimento dos mais variados títulos. É assim que, em 1888, foi contraído um empréstimo de obrigações amortizáveis, de 22\$500 reis, ao juro de 4 0/0, destinado à construção de estradas riais e distritais, com prémios de amortização, havendo um semestral de 4.500\$000. Este empréstimo, pelo seu pequeno capital e porque o prémio era destinado aos pequenos capitalistas, ficou sendo conhecido pelo nome de *empréstimo das sopeiras*.

Em 1888-1889, foi emitido um outro empréstimo com destino à expropriação das fábricas de tabaco, com obrigações de 90\$000 reis, ao juro de 4 1/2 0/0.

Em 1890, surgiu um novo empréstimo com obrigações de igual montante, mas ao juro de 4 0/0, destinado à construção de portos, estradas, caminhos de ferro e penitenciárias.

Em 1905, mais um empréstimo foi contraído, com um capital e um juro ainda mais reduzidos que os do empréstimo de 1888, visto que os títulos eram do valor nominal de 10\$000 reis, ao juro de 3 0/0. Este empréstimo, com prémios de amortização, sendo um deles de 5 contos, era destinado a obras no pórto de Lourenço Marques e nos Caminhos de Ferro da Suasilândia. Foi

denominado *empréstimo das sopeirinhas*, em virtude de as suas obrigações serem também destinadas a pequenas economias.

Seguem-se os empréstimos chamados *dos Caminhos de Ferro do Estado*, por terem consignado, para o seu pagamento, o fundo especial dos Caminhos de Ferro. Estes empréstimos foram contraídos em 1903, 1905, 1909 e 1912, em títulos do valor nominal de 90\$00 e ao juro de $4\frac{1}{2}\%$, à excepção dos do empréstimo de 1909, que são de 80\$00 e ao juro de 5% . O empréstimo de 1912 foi contraído em ouro.

Entrámos, assim, no período a que podemos chamar contemporâneo da dívida pública portuguesa.

Em 1931, pelo Decreto n.º 19.925, de 22 de Junho, foi autorizada a conversão dos empréstimos de 3% de 1905 (das sopeirinhas), de 4% de 1888, de 4% de 1890 e de $4\frac{1}{2}\%$ de 1888-1889, em obrigações amortizáveis de 500\$, ao juro de $6\frac{1}{2}\%$. Realizou-se esta conversão, porque se tornava necessário reformar os títulos, os quais, em virtude de terem um capital e um juro muito reduzidos, se encontravam desvalorizados.

Ainda pelo Decreto n.º 20.878, de 13 de Fevereiro de 1932, foi feita a conversão dos empréstimos amortizáveis de $4\frac{1}{2}\%$, de 1903, 1905 e de 5% de 1909 (empréstimos dos Caminhos de Ferro), em obrigações do valor nominal de 1.000\$ cada uma e com o juro de 6% .

Finalmente, pelo Decreto n.º 22.237, de 22 de Fevereiro de 1933, o Governo foi autorizado a contraír um empréstimo interno consolidado, denominado «Consolidado — 1933» na importância de 500.000 contos, em séries de 100.000 contos, com um encargo efectivo não superior a $6\frac{1}{4}\%$. Este empréstimo destina-se à redução da dívida flutuante, convertendo, assim, esta cancel-

rosa dívida em títulos do Estado, ao portador, que vencerão o juro de $5\frac{1}{2}\%$, o que revela uma tendência para a baixa de juro.

*

* *

A forma primitiva da dívida externa portuguesa era a *tomada de dinheiros a câmbio*. Esta fazia-se, geralmente, na Flandres, onde existia, por assim dizer, um consulado de Portugal — a Casa de Flandres — sendo muitas vezes os negociantes compradores das especiarias da Índia quem assegurava êsses empréstimos.

Mas a dívida externa, com a forma que hoje nos apresenta, data do começo do século XIX. É assim que o primeiro empréstimo externo português foi contraído em 1809, com a Tesouraria Britânica, na importância de 600 mil libras, vindo a ser completamente remido em 1815. Uma parte dêsse empréstimo foi paga em dinheiro (450 mil libras), sendo as restantes 150 mil libras consideradas remidas a título de indemnização dos proprietários dos navios devidamente indicados por fazerem comércio ilegítimo com a escravatura.

Em 1833, foi efectuado um novo empréstimo externo, na importância de 1.500.000 libras, o qual ficou a cargo do Governo do Brasil.

Seguidamente, realizaram-se vários outros empréstimos, de forma que o montante dos empréstimos externos, em 1835, era de 11.600.000 libras. Por Dec. de 14 de Outubro de 1837, surgiu a modalidade das *debentures*, que não são mais de que capitalizações do dinheiro da dívida externa, para os pagamentos dos juros em atraso dessa mesma dívida. Assim se criaram sucessivas *debentures* até que, em 1852, Fontes Pereira de Melo fez uma

conversão que abrangia todos os títulos da dívida pública, quer interna quer externa.

Posteriormente, em 1891 e 1896, foi emitido o empréstimo dos tabacos que a Companhia dos Tabacos tomou firme, quando se decretou o monopólio dos tabacos, e que veio a ser totalmente amortizado em 1926, no momento em que terminou esse monopólio.

Há ainda, na história da nossa dívida pública, o empréstimo de 1886, emitido em moeda nacional, mas também empréstimo externo. Esse empréstimo, emitido pelo município de Lisboa, ao juro de 4^o%, ficou depois a cargo do Estado.

Finalmente, pelo Convénio de 1902, a dívida externa portuguesa foi convertida em títulos de tipo único de 3^o%, amortizáveis em 198 semestres, à excepção do empréstimo dos tabacos que estava sujeito a um regime especial.

31. Conversões da dívida pública portuguesa :

Conversões de 1841 e de 1845 ;

Conversão de 1852 ;

Convénio de 1902.

As conversões da dívida pública portuguesa não teem obedecido ao tipo normal de conversão, porque em vez de se ter em vista conseguir reduções na taxa de juro dos empréstimos, se tem procurado apenas regularizar situações anormais, criadas pela má situação do tesouro, e simplificar a administração da dívida.

Em Portugal, várias conversões se efectuaram, destacando-se, como mais importantes, as conversões de 1841, de 1845, de 1852 e a do Convénio de 1902.

A conversão de 1841, relativa a toda a dívida externa, foi uma operação muito curiosa, porque teve o aspecto de uma conversão diferida às avessas. Com efeito, des-

tinava-se a converter todos os títulos da dívida externa, quer corrente quer financeira, num novo fundo de 5 0/0, que mais tarde ficou sendo conhecido pelo nome de *fundo de 1841*.

«O pagamento do juro dêste novo fundo era regulado por uma escala ascendente, começando em 2 1/2 0/0 ao ano, no primeiro quadriénio, subindo a 3 0/0 no quadriénio seguinte, a 4 0/0 no quadriénio imediato, a 5 0/0 nos dois quadriénios seguintes, até 6 0/0 daí por diante, conservando-se nesta taxa, por tanto tempo quanto fôsse necessário para o total reembólso da parte diferida do juro correspondente aos três primeiros quadriénios que findavam em 1852; e depois devolveria ao juro regular de 5 0/0, enquanto o fundo da operação não fôsse completamente resgatado» (1).

Esta conversão não surtiu os efeitos desejados, porque o Estado continuou a não poder pagar os juros, além de que nem todos os possuidores de títulos da dívida externa se prestaram a aceitá-la.

A conversão de 1845, realizada por intermédio da sociedade «Folgosa, Junqueira, Santos & C.^ª», pretendeu unificar os títulos da dívida externa no tipo único de 4 0/0. Mas, nem mesmo com esta conversão se conseguiu a pretendida unificação da dívida externa. Na verdade, continuou a existir uma multiplicidade de títulos dessa dívida, ao mesmo tempo que continuava a não conseguir-se o pagamento dos juros na devida altura, o que agravava, dia a dia, os encargos do Estado.

Ora, em vista disto, surgira a necessidade de uma nova conversão. É assim que nos aparece a conversão

(1) Marnoco e Sousa, «*Tratado de Sciência das Finanças*», vol. 1, pág. 351.

de 1852, devida a Fontes Pereira de Melo. Já conhecemos esta conversão e sabemos que ela estabeleceu a unificação da dívida pública, quer interna quer externa, em títulos da dívida perpétua de 3%, o que supõe uma redução de $\frac{5}{20}$ dos juros da dívida pública.

Esta conversão, por ter sido forçada, e pela considerável redução de juros a que deu lugar, levantou uma grande opposição, especialmente por parte dos credores externos, visto que a estes nada os levava a acolher bem tal operação. Daí, uma série de resistências que levou o Stock-Exchange de Londres a fechar-se à cotação dos nossos fundos.

Em face disto, F. P. de Melo, então ministro da Fazenda Pública, foi a Londres, onde negociou directamente com os credores, concedendo-lhes certas prerrogativas e conseguindo uma boa aceitação da conversão, no estrangeiro. Ficou, assim, unificada toda a dívida pública portuguesa em títulos de 3%, em moeda portuguesa ou também em libras e francos, conforme se tratava de dívida interna ou dívida externa.

No entanto, se é certo que esta conversão trouxe uma apreciável redução aos encargos públicos, certo é também que continuaram as mesmas causas que deram origem aos anteriores desequilíbrios financeiros, mantendo-se o abuso de empregar na cobertura de déficits aquilo que se destinava ao fomento. E assim, na época da Regeneração, emitiram-se vários empréstimos para fomento, mas que, afinal de contas, foram empregados em parte no pagamento da dívida. O déficit orçamental, no período de 1852 a 1909, variava entre o mínimo de 3.000 contos e o máximo de 15.000 contos, o que, para essa época, representava um avultado desequilíbrio financeiro. Por isso, o Estado era fatalmente levado a uma nova conversão.

Em 1891, precipitaram-se os acontecimentos, e a crise financeira foi acompanhada de uma crise económica, crise esta que se manifestou em todos os países, tendo sido particularmente agravada, entre nós, pelas circunstâncias do meio. Por virtude do estado deficitário da balança de pagamentos, não havia em Portugal nenhum ouro, visto que êste fôra empregado para saldar a nossa balança económica. O mesmo sucedia com o ouro em circulação, que foi drenado, encontrando-se o nosso país com uma forte depreciação cambial, pelo facto de não ser possível equilibrar a nossa balança económica.

Para fazer face a êste desequilíbrio, o Banco de Portugal, de acôrdo com o Estado, ia importando ouro. Mas êste ouro era logo empregado no pagamento da dívida externa e de outros encargos, que só em ouro podiam ser pagos. Daí, como consequência inevitável, resultava a inconvertibilidade da nota em ouro. Foi então que o Estado usou de um expediente, concedendo ao B. P. a faculdade de converter o papel-moeda em prata, dispensando-o de tal conversão em ouro.

Mas esta situação foi efémera, pois não era possível mantê-la durante muito tempo, e isto porque ninguém aceitava a prata para os pagamentos internacionais. Por isso, pouco depois, o Estado viu-se na necessidade de decretar a inconvertibilidade da nota, mesmo em prata. Esta depreciação cambial trouxe um grande agravamento na dívida externa, visto que esta era somente paga em libras. Daí, o agravamento do déficit orçamental e o Estado ver-se na impossibilidade de satisfazer os seus encargos. Até que, em 1891, o Estado português foi forçado a declarar que não podia pagar tóda a dívida pública. E, em 1892, o govêrno de Dias Ferreira teve de publicar as célebres leis da Salvação pública, a

lei de 26 de Abril de 1892 e o decreto de 13 de Junho do mesmo ano.

A primeira destas leis elevou a 30% a taxa do imposto de rendimento, a que estavam sujeitos os títulos da dívida interna; a segunda reduziu os juros da dívida externa a $\frac{1}{3}$ em ouro, permitindo a conversão de toda a dívida externa em títulos de assentamento e coupons, ficando sujeitos ao regime e encargos da dívida fundada interna.

Estas medidas provocaram calorosas discussões, tanto no interior do país como no estrangeiro. Contudo, em Londres, onde muitas empresas deixaram também de pagar, não produziu grande sensação a notícia de que Portugal não pagava toda a sua dívida. Não obstante, esta triste situação de Portugal tinha de se afastar, visto que os protestos contra tais medidas iam aumentando. Em vista disto, viu-se forçado a fazer certas concessões. Assim se estabeleceu que metade do rendimento das alfândegas que excedesse 11.400 contos (com excepção dos rendimentos dos direitos de exportação dos vinhos do Porto, e de importação dos tabacos e dos cereais) e metade da diferença do ágio do ouro para menos de 22% deviam ser proporcionalmente distribuídas pelos títulos da dívida externa. Estas concessões foram sancionadas pela lei de 20 de Maio de 1893. No entanto, se o primeiro benefício foi concedido mais ou menos todos os anos, o segundo, ou seja, o do ágio do ouro, não chegou a ser fruído, visto que, até 1902, nunca o ágio do ouro desceu a menos de 22%.

Os credores externos, embora aceitassem estas reduções, não deixavam de reclamar o pagamento integral daquilo que lhes era devido. Pretenderam mesmo estabelecer um contróle às nossas finanças, e, por isso, reclamavam a sua representação junto do organismo

encarregado de administrar a nossa dívida pública. Mas não foi necessário recorrer a tais medidas, porquanto o Convénio de 1902 veio regularizar a situação da nossa dívida, fazendo uma conversão da nossa dívida externa.

«Nesta conversão entraram três categorias de títulos: o consolidado externo de 3 0/0, da conversão de 1852; o amortizável de 4 0/0, emitido em virtude do decreto de 28 de Março de 1890; e o amortizável de 4 1/2 0/0, de 1888-1889. Não entrou, assim, na conversão, o empréstimo dos tabacos de 1891.

A dívida externa foi convertida em títulos do tipo único de juro de 3 0/0, amortizáveis de 6 em 6 meses, em 99 anos, isto é, em 198 semestres, devendo, portanto, estar todos amortizados no ano 2001. Tomou-se para base desta conversão o rendimento que então tinham os títulos da dívida externa, em virtude da redução estabelecida pela lei de Salvação pública, de 13 de Junho de 1892, e da partilha por metade no excesso da receita das alfândegas acima de 11.400 contos, não se atendendo à participação na vantagem resultante da diminuição do prémio do ouro abaixo de 22 0/0, visto o ouro nunca ter atingido a taxa indicada. Estabeleceu-se o princípio geral de uma redução de 50 0/0 no juro primitivo, que representava para os credores um benefício, porque êsses 50 0/0 representavam um rendimento maior do que o que resultava da redução estabelecida pelo Decreto de 13 de Junho de 1892 com o acréscimo concedido pela lei de 20 de Maio de 1893.

Mas, se havia três tipos distintos de dívida pública externa, como se conseguiu fazer a sua redução ao tipo único de 3 0/0?

Esta redução não podia dar-se sem se fazer também uma redução no respectivo capital nominal. Assim, como 1,5 é metade de 3, tornou-se necessário reduzir em

metade o capital nominal do consolidado; e, como 2 são dois terços de 3, tornou-se necessário reduzir o capital nominal do amortizável de 4% a dois terços; e, como $2\frac{1}{4}$ são três quartos de 3 ($2,25 = 3 \times 0,75$ e $3 = 4 \times 0,75$), tornou-se necessário reduzir em um quarto o capital nominal do amortizável de $4\frac{1}{2}\%$. Efectivamente, tanto fazia pagar 1,5% sobre o capital nominal dos antigos títulos de 3%, como 3% sobre metade desse capital; tanto fazia pagar 2% sobre o capital nominal dos antigos títulos de 4%, como 3% sobre dois terços desse capital; e tanto fazia pagar $2\frac{1}{4}\%$ sobre o capital nominal dos antigos títulos de $4\frac{1}{2}\%$, como 3% sobre três quartos desse capital» (1).

Tudo se passou do seguinte modo:

| Juro primitivo: | Metade do juro primitivo: | Redução do capital nominal: | Novo juro: |
|------------------|---------------------------|-----------------------------|------------|
| 3% | $1\frac{1}{2}\%$ | $\frac{1}{2}$ | 3% |
| 4% | 2% | $\frac{2}{3}$ | 3% |
| $4\frac{1}{2}\%$ | $2\frac{1}{4}\%$ | $\frac{3}{4}$ | 3% |

Tal foi o plano a que obedeceu a conversão do Convénio de 1902. Porém, a situação dos credores não era idêntica, sendo, portanto, necessário dar-lhes umas certas compensações. E assim, os credores do consolidado de 3% de 1852 ficaram beneficiados pelo facto de verem os seus títulos transformados em títulos da dívida amortizável, sendo certo que anteriormente não havia esperanças de eles serem amortizados, por isso que eram de dívida perpétua. Os portadores de títulos do amortizável de 4%, de 1890, ficaram com direito a um prémio

(1) Marnoco e Sousa, *ob. cit.*, vol. I, pág. 563 e segs.

de amortização igual a $\frac{1}{4}$ do novo capital nominal. Para efeitos de juro, não se deu modificação alguma com esta vantagem, porque elle passou a ser de 3^o/o em relação ao capital nominal; mas para efeitos de reembolso é que a vantagem se manifesta, visto que os portadores dos títulos recebiam o capital nominal accrescido de $\frac{1}{4}$. Quanto aos portadores do amortizável de 4 $\frac{1}{2}$ 0/0 de 1888-89, estabeleceu-se que ficavam com direito ao reembolso pela totalidade do primitivo capital nominal, sendo a redução apenas para efeito do juro. Para isto se criaram títulos especiais sem juro, de capital igual a $\frac{1}{4}$ do capital primitivo e com numeração igual à dos títulos com juro, devendo ser amortizados ao mesmo tempo que estes.

Estes três empréstimos, o consolidado externo de 3^o/o, da conversão de 1852, o amortizável externo de 4^o/o, de 1890 e o amortizável de 4 $\frac{1}{2}$ 0/0, de 1888-89, foram denominados, respectivamente, empréstimos da 1.^a, 2.^a e 3.^a série.

«Os títulos da nova dívida resultante do Convénio de 1902 são obrigações ao portador, formuladas em português, francês, inglês e alemão. As que vencem juro, são do valor nominal de 90\$ e valor correspondente em libras, francos, marcos e florins. As que não vencem juro (*títulos especiais*) de 3.^a série são de 30\$ e valor correspondente nas mesmas moedas estrangeiras, e tem os mesmos números dos títulos da dívida-mãe.

A amortização dos títulos da 1.^a série faz-se por sorteio ou por compra no mercado, à escolha do Governo, devendo ser pagos pelo seu valor nominal, quando a amortização seja por sorteio. A amortização dos da 2.^a série faz-se por sorteio ou compra no mercado à escolha do Governo, devendo ser pagos pelo

seu valor nominal e mais $\frac{1}{4}$, quando a amortização seja por sorteio. A amortização dos títulos da 3.^a série faz-se exclusivamente por sorteio, e os títulos sorteados são pagos pelo seu valor nominal» (1).

Como garantia aos credores, ficaram consignados ao pagamento da dívida resultante do Convénio os rendimentos das alfândegas (com excepção dos tabacos e cereais).

«Por isso, determinou-se que os tesoureiros das alfândegas do continente deviam entregar diáriamente à Junta de Crédito Público a sôma bastante para satisfazer $\frac{1}{300}$ em ouro do total dos encargos anuais da dívida externa (juro e amortização)».

O Estado comprometeu-se ainda a manter a organização da Junta de Crédito Público até reembolso da dívida proveniente do Convénio. Isto teria o inconveniente, segundo alguns, de impedir o Estado de reformar o serviço, mas de facto, não obistou a que, sem deixar de se manter a autonomia da Junta, esta fôsse reorganizada, como veremos.

Outra crítica que se dirigia ao Convénio respeitava à consignação dos rendimentos alfandegários. Na verdade, dizia-se que não era necessária a consignação de tais rendimentos, e muito menos acompanhada de cláusulas tam vexatórias para a nossa independência. De resto, essa consignação é inaceitável, quer sob o ponto de vista político quer sob o ponto de vista jurídico, já porque dificulta a reorganização do regime aduaneiro, já porque mostra que as dívidas do Estado não são da mesma maneira sérias. Não obstante o valor desta crítica, podemos dizer que ela não procede, visto que se

(1) Marnoco e Sousa, *ob. cit.*, vol. I, págs. 366 e 367.

tem observado que a consignação não tem sido obstáculo à nossa política aduaneira.

E isto porque, desde 1891, a política seguida tem sido no sentido proteccionista, trazendo, assim, um aumento de direitos alfandegários, o que representa um aumento de receitas. Além disso, Portugal tem realizado diversos acordos especiais, e nunca isso foi obstáculo à sua liberdade aduaneira. O que unicamente interessa é a cobrança de direitos e a affectação do seu rendimento aos encargos de dívida, nada impedindo qualquer modificação na orientação da política aduaneira.

32. Composição da dívida pública portuguesa.

I — Dívida fundada:

- a) perpétua;
- b) amortizável.

II — Dívida flutuante.

Vejamos agora a composição da nossa dívida pública actual, quer interna quer externa.

A dívida pública portuguesa é formada pela dívida flutuante e pela dívida fundada. E esta compreende a dívida perpétua e a dívida amortizável.

A dívida perpétua, que apenas é interna, visto que a externa foi convertida em amortizável pelo Convénio de 1902, como veremos no sumário seguinte, abrange:

- a) as inscrições de 3 0/0 (1);

(1) É de notar que a lei de 26 de Fevereiro de 1892 (de Salvação pública) elevou o imposto de rendimento destes títulos a 30 0/0, o que equivale a dizer que o seu rendimento se reduziu a 2,1 0/0. Até 1918, liquidava-se o juro de 3 0/0 a favor do presta-

b) o *empréstimo rácico* — ouro — de 1923, ao juro de $6\frac{1}{2}\%$;

c) está anunciada e autorizada a emissão do « Consolidado — 1933 », em títulos de 500\$, ao juro de $5\frac{1}{2}\%$, destinado à redução da dívida flutuante;

A dívida amortizável interna compreende:

a) o empréstimo de $4\frac{1}{2}\%$ -ouro — de 1912, e o de 1916, destinados a Caminhos de Ferro e ao pôrto de Lisboa;

b) o empréstimo de 5% , de 1917, destinado a pagar várias despôsas em Angola e, por isso mesmo, denominado *empréstimo do fomento de Angola*;

c) o empréstimo dos Caminhos de Ferro emitido em virtude do dec. n.º 20.878, em obrigações de 1.000\$, ao juro de 6% . Parte dêste empréstimo foi destinada à

mista, e depois deduzia-se o imposto de 30% . Porém, a lei orçamental de 30 de Junho de 1913 veio estabelecer que se liquidavam, desde logo, os $2,1\%$, passando a ser êste o juro dos títulos sem imposto. Assim se simplificou a situação de contabilidade, sem que em nada se alterasse a situação orçamental.

Convém também notar que essa mesma lei de Salvação pública isentava dêsse imposto de 30% as instituições de beneficência e piedade que possuíssem títulos de consolidado, atendendo a que, se os possuíam, era porque as leis de desamortização as obrigavam a converter os seus bens imobiliários em tais títulos. No entanto, a lei de 30 de Junho de 1913, fixando o juro das inscrições em $2,1\%$, de uma maneira geral, veio afinal sujeitar ao imposto dos 30% as instituições que a lei de 1892 quisera salvaguardar. Mas, para o evitar, a lei de 1913 estabeleceu que lhe fôsem entregues uns títulos especiais, criados por ela, e denominados de *renda perpétua*, os quais, não tendo capital, garantem às instituições de beneficência e piedade os $0,9\%$ de rendimento que lhes foram tirados. Esta disposição obedeceu ao intuito de simplificar as operações da dívida pública, como facilmente se vê.

conversão dos empréstimos de Caminhos de Ferro de 4 1/2 0/0, de 1903 e 1905 e de 5 0/0 de 1909;

d) o empréstimo de 6 1/2 0/0, denominado da *Ilha da Madeira*, destinado à organização do monopólio de álcool nessa ilha;

e) o empréstimo de «Consolidação» ao juro de 6 1/2 0/0, do qual foram já emitidas 4 séries. Foi o dec. n.º 19.925 que fez a conversão dos empréstimos de 3 0/0 de 1905 (sopeirinhas), 4 0/0 de 1888-90 e 4 1/2 0/0 de 1888-89 neste único empréstimo de 6 1/2 0/0;

f) o empréstimo dos portos, de 1930, ao juro de 6 3/4 0/0;

g) os empréstimos de 7 0/0, de 1921, 1922, 1923 e 1924, destinados às Colónias, os quais não chegaram a entrar em circulação, tendo sido colocados na Caixa Geral de Depósitos.

Podemos incluir também na dívida amortizável, um certo número de empréstimos que se encontram no Orçamento Geral do Estado, sob a rubrica «Diversos empréstimos» e que compreendem: os empréstimos contraídos na Caixa Geral de Depósitos (1) e no Banco de Portugal, os contraídos pelas Juntas Gerais de Distrito, o empréstimo destinado à construção e reparação de edifícios escolares e os empréstimos relativos à nossa dívida de guerra para com a Grã-Bretanha (2).

(1) O dec. n.º 15.086 de 1 de Agosto de 1928 estabeleceu a conversão de vários empréstimos feitos pela Caixa G. de Depósitos ao Estado num único empréstimo, ao prazo de 30 anos e com o juro de 7 0/0.

(2) O dec. n.º 13.029, de 27 de Janeiro de 1927, ratificou o acôrdo realizado entre a Grã-Bretanha e Portugal em 1926, e regulou a forma de liquidação da nossa dívida de guerra à Inglaterra.

Aparece-nos ainda uma outra dívida temporária que tem uma natureza diversa da dívida amortizável de que vimos tratando. É a chamada *dívida vitalícia*, entre nós constituída pela conversão do fundo consolidado interno, de 3%, em pensões vitalícias, autorizada pela lei de 30 de Junho de 1887. A idéa que presidiu a esta conversão foi a de conseguir a amortização da dívida perpétua, com um diminuto encargo para o Estado. No entanto, ela foi apenas aceita por um pequeno número de prestamistas, porquanto a dívida perpétua tem, desde há muito tempo, uma clientela particular.

Ao lado da dívida vitalícia, existe ainda uma outra forma de dívida temporária, denominada *renda vitalícia*, que foi criada pelo Decreto n.º 4238, de 27 de Abril de 1918. Este decreto extinguiu o direito de encarte, substituindo-o por um impôsto de rendimento sôbre o vencimento dos funcionários. Ora, como à data da publicação dêste diploma, já muitos funcionários tinham pago os direitos de encarte, tornou-se necessário conceder-lhes uma pensão anual, para os compensar do impôsto que iam pagar. Assim se criaram títulos de renda vitalícia, a qual tende a desaparecer.

Existiram também, até há pouco, as *cautelas de donatários vitalícios*, que tinham em vista garantir os juros aos donatários vitalícios que já o eram no momento em que todos foram obrigados a remir os seus foros, censos e pensões. Por isso, foram-lhes averbados títulos da dívida vitalícia a fim de que gozassem os respectivos juros, enquanto a doação durasse.

Essas cautelas estão hoje canceladas, pois que o último donatário, o Marquês de Penafiel, já faleceu.

Quanto à dívida amortizável externa, não nos deteremos, por agora, na sua exposição, visto que mais

adiante, ao tratarmos do Convénio de 1902, a estudaremos mais detalhadamente, e veremos que ela apenas abrange os títulos do Convénio, de 3%, visto que o empréstimo dos tabacos já foi totalmente amortizado em 1926.

A dívida flutuante é actualmente constituída por:

- a) bilhetes do tesouro;
- b) cauções de responsáveis em dinheiro;
- c) contas correntes com a Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, e com o Banco de Portugal.

O Decreto n.º 17.047, de 29 de Junho de 1929, estabelece a distinção entre a dívida flutuante patológica (a antiga, isto é, a que vem dos anos anteriores, e que representava coberturas de déficits orçamentais) e a dívida flutuante normal, que representa uma mera antecipação de receitas, um simples recurso de tesouraria, e que se deve extinguir no próprio período em que é contraída. Com efeito, o art. 6.º do citado decreto fixou o montante da dívida flutuante patológica, preceituando: «É fixada em 1.900.000 contos a dívida flutuante constituída por bilhetes de tesouro e pela conta corrente da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, devendo ir-se abatendo ao mesmo montante as importâncias das operações expressamente realizadas para pagamento ou consolidação da mesma dívida».

Com respeito a esta dívida, diremos que ela tem diminuído progressivamente, por meio dos processos da sua extinção que se apresentam sob dois aspectos:

1.º — a necessidade de fundos indispensáveis para fazer o reembolso;

2.º — o processo de fazer o reembolso da maneira mais prática.

Em 31 de Dezembro de 1932, os bilhetes do tesouro em circulação representavam 690.000 contos, e a conta

corrente com a Caixa Geral de Depósitos 366.000. (Em 1929, 1.246.000 e 564.000 contos respectivamente). E o montante líquido da dívida flutuante (descontados os depósitos à ordem do Tesouro) era de 325.558 contos.

As medidas tomadas para assegurar o reembolso gradual foram :

a) redução sistemática dos juros, para levar os portadores dos títulos a preferir o reembolso ;

b) reembolso obrigatório dos bilhetes de tesouro com prazo inferior a um ano de vencimento, e de menos de 1.000\$; depois, o reembolso obrigatório dos bilhetes inferiores a 2.000\$; e assim sucessivamente, até ao reembolso obrigatório dos bilhetes de valor inferior a 10.000\$.

Os recursos de que se lançou mão para reduzir a dívida flutuante foram : o empréstimo de $6\frac{1}{2}\%$ — ouro — de 1923 (empréstimo rácico), o empréstimo de consolidação de 1930 e os saldos orçamentais. Vai ser emitido o empréstimo «Consolidado — 1933», destinado também à redução da dívida flutuante.

E o art. 7.º do mesmo decreto estabelece a dívida flutuante normal, emitida em bilhetes de tesouro, do seguinte modo : «Independentemente do limite fixado no artigo anterior, o Ministro das Finanças poderá levantar em cada ano económico, em representação de receita, até à importância de 100.000 contos, que deverá encontrar-se integralmente amortizada no fim do ano económico, ou representada por disponibilidades nos cofres públicos, na parte respeitante a bilhetes de tesouro ou suprimentos, cujo vencimento seja posterior a 30 de Junho ».

Quanto à dívida flutuante normal, faremos agora algumas considerações sobre a sua composição, a que

já nos referimos. Assim, a dívida flutuante representada por bilhetes de tesouro é a forma normal de emissão desta dívida, representando os bilhetes de tesouro verdadeiros títulos da emissão.

As cauções de responsáveis em dinheiro são somas entregues ao Estado para garantir a efectivação da eventual responsabilidade em que certos indivíduos podem estar para com elle (funcionários que teem responsabilidade de dinheiros do Estado, etc.). Não se trata de uma dívida flutuante propriamente dita, visto que não tem por fim obter fundos para o Estado.

As contas-correntes são contratos especiais realizados entre o Estado e certas instituições que com elle teem relação, as quais dão origem a débitos e créditos de parte a parte. A conta-corrente com a Caixa Geral de Depósitos provém desta ser um estabelecimento bancário do Estado, que recorre muitas vezes aos seus fundos; por outro lado, as tesourarias de Finanças fazem o serviço de agências da Caixa Geral de Depósitos, nas localidades em que esta não tem agências próprias. Essas cobranças são lançadas na Caixa Geral de Depósitos, em conta-corrente com o Estado, o qual tem recorrido várias vezes a ella, a fim de suprir as deficiências, quer de caixa quer orçamentais.

Esta conta-corrente chegou a atingir a elevada cifra de 700.000 contos, mas, em 1929, pelo Dec. n.º 17.047, de 29 de Julho, a que já nos referimos, foi reduzida a 570.000 contos. Pouco depois pelo Dec. n.º 17.163, de 29 de Julho do mesmo ano, a conta-corrente foi reduzida a 300.000 contos, visto que os restantes 270.000 contos foram remidos pela entrega à Caixa de títulos da dívida fundada, a qual ficou com o direito de os lançar no mercado quando precisasse.

A conta-corrente com o B. de Portugal é devida ao

facto de este banco ser a Caixa Geral do Tesouro. É elle, na verdade, que guarda os fundos cobrados pelos tesoureiros da Fazenda Pública ou entregues por qualquer título ao Estado; é elle que faz pagamentos por conta do Estado e que distribui pelos diversos serviços as contas de que estes carecem. As sômas cobradas são lançadas a crédito do Estado, assim como as pagas são lançadas por sua conta e débito. Quando estas excedem aquellas, diz-se que há um adiantamento ao Estado em conta-corrente.

Esta conta-corrente foi regularizada pela última reforma do B. P., estabelecendo-se que ella seria gratuita até ao montante de 100.000 contos e devendo ser paga dentro do próprio período financeiro em que foi contraída. É o mesmo princípio a que nos referimos no art. 7.º do do Decreto n.º 17.047.

Segundo o «Boletim Mensal de Estatística», de Novembro de 1932, a conta-corrente do Estado com o B. P., em Agosto do mesmo anno, apresentava para aquelle um crédito de 710.591 contos.

Sucede, por vezes, que o Estado, nos seus recursos à C. G. D. e ao B. P., excede os seus depósitos nestes estabelecimentos bancários. Daí o aparecimento dos saldos negativos para o Estado, que representam a dívida flutuante do Estado por conta-corrente.

Figuram ainda nas notas da dívida flutuante certos créditos do Estado que representam elementos activos da sua *caixa*, quer dizer, não são dívidas mas sim créditos do Estado. Como são créditos à vista, isto é, que podem ser exigidos de um momento para o outro, deve deduzir-se da dívida flutuante do Estado o montante desses seus créditos, que de um momento para o outro podem ser utilizados para a reembolsar.

Os depósitos à ordem no Banco Nacional Ultra-

marino e na Companhia Geral de Crédito Predial Português existem, porque o Estado os fez para auxiliar estes Institutos de Crédito que se encontrassem em circunstâncias difíceis. Como são depósitos à ordem, o Estado pode levantá-los quando quiser ou precisar.

As contas-correntes e depósitos no estrangeiro existem entre o Estado português e certos bancos estrangeiros, a fim de satisfazer pagamentos internacionais. Na verdade, interessa ao Estado abrir contas-correntes e fazer depósitos no estrangeiro, porque, sendo-lhe forçoso fazer pagamentos fora do país, pode não estar prevenido com o capital necessário e ter de abrir suprimentos no estrangeiro.

A dívida flutuante portuguesa vem publicada em apêndice ao Diário do Governo, além de ser, actualmente, também publicada no Boletim Mensal da Direcção Geral de Estatística.

33. Administração da dívida pública portuguesa. A Junta de Crédito Público.

34. Regime dos títulos da dívida pública portuguesa. Títulos nominativos e títulos ao portador. Dívida inscrita.

Vimos a composição da dívida pública portuguesa. Vejamos agora a organização dos serviços relativos à sua administração.

O organismo que preside à administração da nossa dívida pública é a Junta de Crédito Público, a qual teve a sua origem na «Administração das Rendas e Pagamento do *primeiro empréstimo*», de 1796. Este primitivo organismo, que sofreu várias reformas, foi completamente reconstituído pelo Regulamento de 1900. Actualmente, porém, os diplomas que fundamentalmente

regulam a organização e actividade da J. de C. Público são os dec. n.ºs 13.949, de 16 de Julho de 1927, e 18.249, de 26 de Abril de 1930. De facto, no que respeita à sua constituição, o art. 17.º dêste último decreto preceitua:

«A Junta de Crédito Público manterá a sua autonomia, funções e atribuições, e será composta de um presidente de nomeação vitalícia e de dois vogais para servirem por triénio, sendo um escolhido pelo Governo e outro eleito pelos possuidores de títulos da dívida pública com assentamento.

§ 1.º A nomeação do presidente da Junta de Crédito Público recairá sempre num bacharel em direito.

§ 2.º Os vogais eleitos actualmente em exercício continuarão até o termo do seu mandato, não se substituindo o primeiro que por qualquer motivo deixe de exercer o cargo antes de 1 de Setembro de 1932, em que terá lugar a nova eleição do vogal representante dos juristas».

Em face do Regulamento de 1900 e do dec. n.º 13.949, a Junta de Crédito Público era substituída por cinco membros: um eleito pelo Senado, outro eleito pela Câmara dos Deputados, um nomeado pelo Governo e dois eleitos pelos possuidores de títulos nominativos consolidados. Mas, pelo aparecimento dêste decreto de 1930, a constituição da Junta de Crédito Público foi reduzida, os seus quadros diminuídos e a influência dos portadores dos títulos foi também enfraquecida, como se vê pelo art. 17.º acima transcrito. Notaremos ainda que esta modificação não levantou fortes oposições, a-pesar-de o Convénio de 1902 ter estabelecido que se manteria a organização da Junta de Crédito Público, enquanto não fôsse totalmente amortizada a dívida externa.

A Junta de Crédito Público tem ainda um ouvidor,

como consta do seu regulamento, o qual sendo um bacharel formado em direito, é de nomeação vitalícia e desempenha as funções de consultor jurídico da Junta. O seu parecer será obrigatoriamente ouvido em todas as deliberações da Junta de Crédito Público. As suas funções são, como consta do art. 78.º do regulamento da Junta: 1.º — Informar os requerimentos que tenham sido devidamente examinados na Repartição Central e apreciar os termos em que deve ser feito o averbamento dos títulos, dando o seu parecer por escrito; 2.º — Dar o seu parecer em todos os assuntos em que fôr mandado ouvir pela Junta de Crédito Público; 3.º — Requerer e promover perante a mesma Junta o que fôr a bem dos interesses da Fazenda Pública em todos os assuntos da sua competência.

De uma maneira geral, podemos dizer que este organismo tem a seu cargo a administração apenas da dívida pública a longo prazo representada por títulos mobiliários. Efectivamente, não estão sujeitos à sua administração aqueles empréstimos que se encontram no Orçamento Geral do Estado submetidos à epígrafe «Diversos empréstimos», nem tam pouco a dívida fluctuante que, por sua própria natureza, está a cargo da Direcção Geral da Fazenda Pública. É assim que compete à Junta de Crédito Público a emissão, a amortização e o pagamento dos juros dos empréstimos da dívida pública a longo prazo.

As receitas que estão consignadas aos pagamentos que lhe incumbe efectuar são os rendimentos alfandegários, com excepção dos direitos de importação dos tabacos e cereais; e algumas outras receitas provenientes de impostos.

Ao tratarmos do Convénio de 1902, já vimos que foram consignados, especialmente e de preferência ao

pagamento dos crêdores externos, os rendimentos das alfândegas, com certas restrições. Mas, anteriormente, o Regulamento de 1900 estabelecia que êsses rendimentos seriam igualmente destinados tanto ao pagamento dos crêdores externos como dos internos. Surge então o problema de saber se os rendimentos alfandegários estavam consignados ao pagamento de tóda a dívida ou apenas ao da dívida resultante do Convénio. A solução parecia ser a de que êsses rendimentos garantiam tóda a dívida, mas de preferência a externa. Actualmente, porém, não existe já tal dúvida, porquanto o art. 13.º da lei de 9 de Setembro de 1908 estabelece que os rendimentos alfandegários são garantia da dívida pública que está a cargo da Junta de Crédito Público. Êste artigo estabelece ainda que os tesoureiros das alfândegas de Lisboa e Pôrto devem depositar, no Banco de Portugal, as quantias necessárias para os encargos da dívida, sendo obrigatória a entrega diária, no mesmo banco, da tricentésima parte dos encargos da dívida externa.

A-pesar-desta obrigação, a prática seguida nas nossas alfândegas tem sido a de entregar diariamente $\frac{1}{300}$ dos encargos de tóda a dívida pública. Em todo o caso, os §§ 1.º, 2.º e 3.º do citado art. 13.º preceituam:

§ 1.º «O déficit que se verifique em qualquer dia, em consequência de as receitas aduaneiras serem inferiores à quota obrigatória, será preenchido com as receitas do dia ou dias seguintes».

§ 2.º «As entregas dos tesoureiros das alfândegas à Junta, em relação a um semestre, cessam quando preenchida metade dos encargos acima referidos».

§ 3.º «O tesoureiro liquidará 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».

Deve notar-se ainda que há certos empréstimos, como os dos Caminhos de Ferro, que teem uma dotação especial, independentemente da consignação dos rendimentos alfandegários, dotação essa que, nestes empréstimos citados, é constituída pelas receitas do fundo especial dos Caminhos de Ferro.

34. Regime dos títulos da dívida pública portuguesa.— Os títulos da dívida pública portuguesa são, fundamentalmente, de duas categorias: *nominativos ou de assentamento e ao portador ou de coupons*.

Os títulos nominativos, que teem assentamento no Livro-Mestre, exigem, para a sua transmissão, as seguintes formalidades: o pertence, a assinatura do transmittente e o averbamento.

O *pertence* é uma declaração feita pelo seu possuidor, no próprio título em que se designa a pessoa a quem elle fica pertencendo, e onde se indicam, as mais das vezes, as condições em que se faz a transmissão.

A *assinatura* deve constar do pertence e deve ser reconhecida por um notário.

O *avermamento* não é mais do que o registo da propriedade do título, feito nos livros da J. C. P. O averbamento pode ser *simplex* e *por despacho da Junta*. O primeiro, que constitui a forma normal de averbamento, é aquelle que a Junta faz sem quaisquer formalidades especiais; o segundo é o que se faz só depois da resolução tomada em sessão dos membros da Junta.

O art. 38.º, n.º 3.º, do regulamento da Junta mostra-nos os casos em que é exigido o averbamento por despacho da Junta. E assim, diz: «Não poderão ser averbados, sem despacho da Junta de Crédito Público, os pertences assinados por procurações, os que contemham separação de usufruto e propriedade, os que se

refiram a testamentos ou contratos, os que deixem incerto o domínio do título e os que contenham quaisquer cláusulas ou declarações de cujo averbamento possa resultar responsabilidade à repartição ou dúvidas futuras sobre a livre disposição dos títulos».

De maneira que, quando alguém pretende transmitir um título de assentamento, tem de fazer o pertence devidamente assinado e com a assinatura reconhecida, e enviar o título à J. C. P., acompanhado de um requerimento em papel selado, onde se manifesta o desejo de transmissão do título. E, só depois de feito o averbamento, é que se considera efectiva a pretendida transmissão.

Os títulos ao portador não exigem formalidade alguma tanto para a sua transmissão como para a percepção dos seus juros. Neles se encontra uma folha de conpons, destinada ao pagamento dos juros, bastando cortar êsses coupons e apresentá-los à Junta de Crédito Público ou negociá-los, para se receberem os juros, sem ser necessário justificar a sua posse.

Os requisitos a observar na emissão de títulos são: a lei que autorize a emissão; o *bond* ou obrigação geral, donde constam tôdas as condições da emissão; a criação dos títulos a emitir e seu registo no Livro-Mestre; e ainda, para os nominativos, o seu registo no Livro de Assentamento.

Dívida inscrita. — Há um certo número de títulos para os quais existe um regime especial: são os chamados *certificados da dívida inscrita*. Esta dívida, que surgiu em vista de facilitar e simplificar as operações relativas aos títulos, como o averbamento e os trabalhos necessários para o pagamento dos juros, é constituída por certificados que representam o número de títulos

da mesma dívida que o seu possuidor depositou na J. C. P.

A dívida inscrita, que já existe desde 1866, e que era facultativa, segundo o Regulamento de 1900, não caiu em moda. Por isso, o Dec. n.º 18.249, de 26 de Abril de 1930, posto em execução pelo Dec. n.º 18.250, da mesma data, veio novamente movimentá-la.

Faremos a transcrição de alguns dos seus artigos, para mais fácil compreensão do regime desta dívida.

Art. 1.º «Os títulos nominativos ou ao portador da dívida pública fundada interna ou externa podem ser invertidos em certificados de dívida inscrita passados pela Junta de Crédito Público em harmonia com as disposições do presente decreto.

§ único. Os títulos de fundos amortizáveis, invertidos em certificados de dívida inscrita, serão guardados nos cofres da Junta de Crédito Público; os títulos dos fundos consolidados serão inutilizados, amortizando-se nos termos estabelecidos no respectivo regulamento».

Pelo § único dêste artigo, vê-se que há uma distinção no destino a dar aos títulos substituídos pelos certificados da dívida inscrita, conforme se trata de títulos da dívida amortizável ou de títulos da dívida fundada. A razão de ser desta distinção encontra-se no facto de os primeiros serem amortizados por sorteio, ao passo que os segundos são-no quando o Estado muito bem entender. De maneira que o Estado não precisa de guardar os títulos da dívida fundada, devendo, porém, guardar os da dívida amortizável, uma vez que estes não perdem a sua autonomia pelo facto da sua inscrição. É necessário conservar a individualidade dos títulos da dívida amortizável, visto que êles são amortizados por sorteio e não há a certeza de os amortizar a todos simultaneamente.

Art. 2.º «É obrigatória a inversão em certificados da dívida inscrita dos títulos averbados em condições de imobilidade perpétua ou temporária.

§ único. Do disposto neste artigo poderão ser exceptuados, pela Junta, os títulos cuja inversão se mostre ser prejudicial aos interesses dos respectivos possuidores».

Os títulos de imobilidade perpétua a que se refere este artigo são aqueles em que se encontram convertidos os bens das corporações de mão-morta. Títulos de imobilidade temporária são, por exemplo, aqueles em que foram convertidos os bens dotais dos menores sujeitos à tutela, dos interditos, e, de uma maneira geral, de todas as entidades sujeitas à tutela.

Art. 3.º «Os certificados da dívida pública são títulos da dívida pública fundada, para todos os efeitos, podendo ser nominativos ou ao portador.

§ 1.º O capital nominal dos certificados será igual ao dos títulos que representam, vencendo os juros correspondentes a estes nas épocas e condições estabelecidas para o fundo a que pertencem. Qualquer aumento ou diminuição do capital inscrito dará lugar à correspondente alteração no valor nominal e juros do respectivo certificado.

§ 2.º Os juros dos certificados da dívida inscrita serão recebidos mediante a apresentação dos mesmos certificados e de um recibo, nos termos do regulamento da Junta de Crédito Público. Os juros dos certificados carimbados para pagamento em esterlino, nos termos do Decreto n.º 9.761, de 3 de Junho de 1924, poderão ser recebidos em qualquer das agências da Junta no estrangeiro, mediante a apresentação dos mesmos certificados.

§ 3.º Nenhum jurista pode possuir mais do que um certificado de assentamento representativo de títulos

do mesmo fundo, salvo autorização especial da Junta de Crédito Público, justificada pelas condições dos averbamentos dos títulos ou por outros motivos atendíveis.»

Chamamos a atenção para a disposição deste § 3.º, porque ela é fundamental e exprime bem o significado do diploma de que faz parte. Por ela vemos que, quando um indivíduo tem mais do que um certificado de assentamento de títulos da mesma dívida, é obrigado a transformá-los num único certificado.

Art. 5.º «A constituição de cauções ou dotes em títulos nominativos ou ao portador da dívida pública fundada será sempre feita por meio de certificados da dívida inscrita, para o que se procederá previamente à necessária inversão».

Art. 6.º «Os títulos dos fundos amortizáveis podem ser levantados pelos possuidores dos respectivos certificados.

§ único. O levantamento total ou parcial de títulos representados por certificados averbados com quaisquer cláusulas ou condições depende da prova de que estas podem ser consideradas sem efeito em relação a todo o capital depositado, ou em relação à parte que se pretende levantar, sendo aplicáveis a esta prova as disposições legais, instruções e práticas em vigor para a anulação de cláusulas e condições nos títulos nominativos».

A disposição deste artigo só se refere aos possuidores de certificados da dívida inscrita relativos a títulos da dívida amortizável, porque os títulos da dívida fundada não podem ser levantados, uma vez que são inutilizados no momento da sua inversão em certificados da dívida inscrita, como já vimos.

Art. 7.º «A transmissão dos certificados nominativos da dívida inscrita pode ser feita por meio de endosso. Se a transmissão fôr parcial o endosso deve

declarar que do capital inscrito em pleno domínio uma certa importância nominal pertence a uma determinada pessoa».

Disposição semelhante a esta se encontra no § 1.º do art. 3.º do Decreto n.º 18.250, que está assim redigido: «Os certificados de assentamento são títulos nominativos para todos os efeitos, podendo portanto ser averbados com quaisquer cláusulas ou condições e transmitir-se por endosso ou por qualquer outra forma admitida em direito. Serão assentados às pessoas indicadas nas propostas a que se refere o art. 4.º destas instruções ou em harmonia com os averbamentos dos títulos a inverter».

Pode parecer que estas disposições vieram modificar o regime dos títulos nominativos. Na verdade, desde que se diz que a transmissão dos certificados nominativos se pode fazer por simples endosso, parece que os títulos nominativos passaram a ser à ordem. Mas será, de facto, assim? Serão dispensáveis as formalidades de averbamento e pertence para a transmissão dos certificados nominativos da dívida inscrita?

Embora, à primeira-vista, pareça não haver dúvidas de que eles podem ser transmitidos sem quaisquer formalidades de averbamento, o certo é que não podemos deixar de seguir a solução contrária. Com efeito, o § 1.º do citado art. 3.º diz que «os certificados de assentamento são títulos nominativos para todos os efeitos.» E, desde que nós sabemos que o regime dos títulos nominativos exige, para a sua transmissão, certas formalidades, não podemos deixar de concluir que os certificados de assentamento, embora transmissíveis por endosso, necessitam da formalidade fundamental de averbamento, para que a sua transmissão produza efeitos. A terminologia empregada nestas disposições parece, pois, incorrecta.

O § 2.º do art. 3.º do Decreto n.º 18.250 estipula : « Os certificados ao portador serão considerados títulos ao portador para todos os efeitos, salvo o que vai disposto no § 9.º d'êste artigo, mas só poderão passar-se, qualquer que seja a natureza dos títulos a inverter, quando não hajam de ter cláusulas ou condições e os seus possuidores possam dispor deles livremente ».

E o § 9.º do mesmo artigo diz : « Os juros de certificados de dívida inscrita nominativos ou ao portador serão recebidos mediante a apresentação dos mesmos certificados e de um recibo especial para os juros da dívida inscrita (modelo 21), devendo as assinaturas nêstes recibos ser devidamente reconhecidas por notário ou autenticadas por sêlo branco, nos casos em que êste é admitido na secretaria da Junta. Os juros dos certificados carimbados para pagamento em esterlino, nos têrmos do Decreto n.º 9.761, de 3 de Junho de 1924, poderão ser recebidos em qualquer das agências da Junta no estrangeiro, mediante a apresentação dos mesmos certificados ».

Concluimos, pois, que os certificados da dívida inscrita ao portador são verdadeiros títulos ao portador, diferenciando-se apenas porque os seus juros são pagos mediante a apresentação de um recibo assinado pelo seu portador, e não por coupons.

35. Serviços relativos à dívida pública portuguesa :

Pagamento de juros :

Prescrições ;

Amortização. O fundo de amortização da dívida pública.

Pagamento de juros. — Os encargos da Junta de Crédito Público dizem respeito principalmente ao paga-

mento de juros da dívida pública. Este pagamento pode ser feito na própria Junta ou nas suas agências, nas tesourarias do Banco de Portugal e nas tesourarias de Finanças.

«O pagamento de juros faz-se mediante a apresentação de relações. Estes documentos constam de três partes: a ordem de pagamento, a relação propriamente dita e o recibo da importância dos juros. As ordens de pagamento são inteiramente preenchidas pelos empregados encarregados de amortizar o pagamento dos juros. A relação propriamente dita deve conter, quanto aos títulos nominativos, a designação da pessoa que tiver direito à cobrança, em virtude dos averbamentos feitos, a designação dos títulos por ordem numérica e de capitais, e resumo por algarismos do número e capitais dos títulos; quanto aos títulos ao portador, designação da pessoa que entrega os coupons, designação dos coupons por ordem numérica segundo os capitais, e resumo por algarismos do número e importância dos capitais. O recibo deve conter por extenso a importância total dos juros, com designação do semestre a que disser respeito. Tais documentos devem ser assinados, reconhecidos (excepto as relações de coupons) e selados.

Estas relações deverão ser entregues com os próprios títulos, sendo de títulos nominativos, com os coupons, sendo de títulos ao portador, na secretaria da Junta em Lisboa, na sua delegação no Porto, nas repartições de Finanças nas outras terras. Aí, os empregados encarregados de autorizar o pagamento procedem à conferência destas relações. Feita a conferência e verificados os títulos nominativos, e antes de preenchidas e rubricadas as ordens de pagamento nas relações respectivas, mandam-se carimbar os mesmos títulos, entregando-se carimbados ao portador, com a relação para se efectuar o seu pagamento.

No caso de se tratar dos juros dos títulos ao portador, depois de contados, conferidos pelos números, e verificados pela designação do semestre e dos capitais a que pertencem os coupons, e antes de preenchidas e rubricadas as ordens de pagamento nas relações respectivas, são os mesmos coupons inutilizados por perfuração, e arrecadados pelo empregado que os conferir, entregando-se ao portador a relação para se efectuar o seu pagamento. Os coupons pagos e inutilizados são remetidos à Junta para serem reutilizados com a perfuração diferente, depois de conferidos com as relações pagas e para aí também remetidas. Estes coupons, devidamente registados e emmaçados, são aí conservados até que se dê a prescrição dos respectivos juros» (1).

No que respeita à ocasião de pagamento dos juros, diremos que, relativamente à dívida externa, éles são pagos em 1 de Julho de cada ano; relativamente à dívida interna, o prazo de pagamento dos seus vencimentos é muito variado, sendo uns pagos por trimestres, outros por quadrimestres, outros ainda por semestres, etc.

Nos termos do Regulamento de 1900, os juros começavam a ser pagos 15 dias antes do dia do seu vencimento. Actualmente, porém, pelo Decreto n.º 13.949, de 16 de Julho de 1927, os juros são todos pagos nos respectivos vencimentos, podendo a Junta antecipar de um semestre ésses pagamentos, com uma taxa de desconto. Obtem-se, assim, uma economia para o Estado, e facilita-se o desejo de quaisquer portadores que pretendam receber os juros mais cedo.

(1) Marnoco e Sousa, *ob. cit.*, vol I, pág. 409 e segs.

Prescrição. — Os juros da dívida pública portuguesa prescrevem a favor do Estado, passado um certo lapso de tempo sobre o seu vencimento. Assim, diz o art. 13.º do Decreto n.º 18.249: «Os juros e rendas dos títulos da dívida pública e o capital e prémios das obrigações amortizáveis da mesma dívida prescrevem passados cinco anos, a contar, respectivamente, da data do vencimento e da amortização.

§ 1.º São applicáveis a esta prescrição as disposições da lei civil que regulam a suspensão e interrupção da prescrição».

Também, dadas certas circunstâncias, títulos há que prescrevem a favor do Estado. Efectivamente, diz o art. 12.º do mesmo Decreto: «Consideram-se abandonados para o Estado: a) Os títulos cujos rendimentos não tenham sido recebidos durante dez anos consecutivos; b) Os títulos juntos aos processos pendentes na secretaria da Junta de Crédito Público, se não forem reclamados no prazo de dez anos, a partir da data em que os mesmos processos foram arquivados, devendo arquivar-se todos os que deixaram de ter seguimento, durante um ano, por culpa dos interessados; c) Os títulos, cautelas de mínimos e folhas coupões não reclamados no prazo de dez anos, a contar da data anunciada para a sua entrega».

Amortização. — Já sabemos que a amortização pode ser contratual e extra-contratual. Ora, a contratual é feita geralmente por sorteio, embora o Estado reserve, por vezes, como na 1.ª e 2.ª séries da dívida externa, o direito de amortizar os títulos por compra no mercado, visto que os pode amortizar por um valor inferior ao nominal, desde que as condições do mercado o permitam.

Mas o que nos interessa, sobretudo, é a amortização não-contratual que, como também já sabemos, pode ser facultativa e obrigatória, podendo esta ser ainda sistemática e incidental (1).

Está consignado à amortização da dívida pública o *fundo de amortização*, o qual foi constituído com a fusão de vários fundos: o fundo criado pela lei de 5 de Julho de 1910, o fundo dos conventos de religiosas extintos, de 1904, proveniente da venda dos bens d'esses conventos, o fundo do empréstimo de $4\frac{1}{2}\%$, de 1903-1905, o fundo do empréstimo de $4\frac{1}{2}\%$, de 1912 — ouro — e o fundo do empréstimo de 5% , de 1909.

Recentemente, porém, o Decreto n.º 18.249 de 26 de Abril de 1930, veio fundir num só todos estes fundos, preceituando no seu art. 10.º: «É criado o fundo de amortização da dívida pública, destinado a compra de títulos da mesma dívida, e que fica constituído:

a) Pelos títulos pertencentes ao fundo de amortização criado por carta de lei de 5 de Julho de 1900;

b) Pelos títulos dos fundos de amortização dos empréstimos de $4,5\%$ de 1903 e 1906, de $4,5\%$ de 1912 (ouro) e 5% de 1909;

c) Pelos títulos pertencentes ao fundo criado pela lei de 29 de Junho de 1899 e Decreto de 24 de Dezembro de 1904;

d) Pelos títulos considerados abandonados para o Estado nos termos do art. 12.º do presente decreto.

§ único. Os títulos pertencentes ao fundo de amortização serão inutilizados nos termos do regulamento da Junta, não podendo em caso algum ser substituídos para o efeito de serem restituídos à circulação».

(1) Vide pág. 194 destas lições.

O art. 11.º do mesmo decreto encerra também disposições bastante importantes. E assim, diz: «Constituem receita do fundo de amortização :

- a) Os juros dos títulos que lhe pertencem ;
- b) Os juros que forem liquidados pelos depósitos da Junta de Crédito Público nas suas agências no estrangeiro ;
- c) As importâncias dos descontos dos juros pagos por antecipação ;
- d) Os saldos que se apurarem em cada ano económico nas contas de juros, rendas, pensões, amortizações e prémios abrangidos pela prescrição ;
- e) O produto das operações de desamortização a que se referem os arts. 2.º do Decreto de 24 de Dezembro de 1904 e 21.º da lei orçamental de 30 de Junho de 1913».

Desnecessário se torna fazer quaisquer considerações àcerca das várias alíneas dêste artigo, visto que facilmente se comprehende o seu alcance. No entanto, não deixaremos de chamar a atenção para o disposto na alínea e), porquanto podem surgir dúvidas sobre se esta disposição veio ou não revogar o disposto no art. 21.º da lei orçamental de 30 de Junho de 1913 (1). Na verdade, virá a disposição da alínea e) do art. 11.º revogar o art. 21.º do decreto-lei de 1913, como à primeira vista pode parecer? Parece-nos que não ; essa alínea não

(1) O art. 21.º desta lei está assim redigido: «O produto da venda de bens nacionais, incluindo os mobiliários, a partir de 1 de Julho de 1913, será aplicado à compra de títulos de dívida pública interna e externa, inscrevendo-se em orçamento tam só o rendimento desses títulos, nos artigos dos *Juros de títulos na posse da Fazenda*, sob a rubrica — *Juros de títulos pela venda de bens nacionais*...

importa a revogação do artigo citado, pois, fazendo-lhe apenas referência, não modifica o que nele se dispõe. Por conseguinte, o produto das operações de desamortização a que se refere essa alínea é incorporado no fundo de amortização, especialmente destinado à amortização da dívida pública perpétua.

O fundo de amortização a que se refere o corpo do art. 10.^o tende a aumentar em virtude de novas receitas que lhe foram consignadas. Contudo, a amortização dos títulos tem sido lenta, e actualmente a importância desse fundo não é grande, porque, em 1923-1924, o Estado lançou mão dos títulos-ouro, para venda no mercado estrangeiro, a fim de estabilizar a moeda. Se é certo que esta atitude pode encontrar justificação no fim que o Governo teve em vista, certo é também que esta prática acarreta certos perigos, visto que é sempre fácil recorrer a certas fraudes financeiras.

Este fundo figura no Orçamento Geral do Estado, nos quadros da dívida fictícia, e isto porque não constitui propriamente uma dívida do Estado, visto que os títulos a este pertencem, sendo apenas um sistema de afectar, obrigatoriamente, certas somas à amortização da dívida pública.

PARTE IV

Receitas Públicas

CAPÍTULO I

Noções gerais. Classificação.

36. Noção de receita pública. Receitas públicas e movimentos de fundos.

Como já sabemos, a actividade financeira do Estado, essencialmente monetária, compreende dois momentos: a aquisição de dinheiro e o seu emprêgo na satisfação das necessidades colectivas, momentos estes que correspondem respectivamente às receitas e despêsas públicas.

Portanto, as receitas públicas não são mais do que as entradas de fundos, no património do Estado, destinados à satisfação das necessidades públicas.

Há duas noções distintas de receitas públicas, conforme as tomemos no sentido de caixa ou contabilístico, ou no sentido financeiro ou próprio. Assim, no sentido de caixa, é receita pública tóda e qualquer sôma entrada nos cofres do Estado, independentemente da sua origem e do seu fim. Estas receitas também costumam ser

denominadas *movimentos de fundos*. No sentido financeiro, receita pública é apenas aquela que representa um aumento do património do Estado.

Desta maneira, um empréstimo público, por exemplo, é uma receita pública no sentido de caixa, mas não o é no sentido financeiro, visto que acarreta um passivo para o património do Estado, que compensa a entrada de fundos. Igualmente são receitas públicas, no sentido de caixa, as cauções que certos funcionários públicos são obrigados a prestar, desde que representam entradas de sômas em caixa; e não o são, no entanto, no sentido financeiro, porquanto constituem um passivo do Estado. Pelo contrário, as receitas provenientes das taxas e dos impostos constituem verdadeiras receitas no sentido próprio ou financeiro, visto que, embora representem entradas de sômas nos cofres do Estado, constituem também um aumento do seu património.

São as receitas públicas propriamente ditas ou no sentido financeiro, e não os movimentos de fundos, que constituem o objecto do nosso estudo.

37. Classificações legais de receitas públicas :

- A) Receitas ordinárias e extraordinárias;**
 - B) Classificação orçamental;**
 - C) Impostos, contribuições, rendimentos, taxas e direitos.**
- Significado legal destas expressões.**

Dada a noção de receitas públicas e visto qual o aspecto sob o qual elas constituem o objecto do nosso estudo, ocupar-nos-hemos agora das suas classificações.

Há várias classificações de receitas públicas que podemos, no entanto, reduzir a duas grandes categorias, como já fizemos ao estudar as classificações

das despêsas públicas: classificações teóricas e classificações legais. As primeiras são aquelas que obedecem a um critério científico e que apenas teem interêsse na teoria; as segundas são as estabelecidas por lei e que teem interêsse legal, sendo, por isso, seguidas no domínio da actividade financeira do Estado. Deve notar-se que há certas classificações teóricas que foram apropriadas pela lei e que teem, por conseguinte, um duplo interêsse. Será das classificações legais que nos occuparemos em primeiro lugar.

A) **Receitas ordinárias e extraordinárias.** — Nesta classificação, da mesma maneira que na classificação das despêsas públicas, notam-se dois critérios de distinção: o critério económico ou da utilidade e o critério financeiro ou do tempo.

Para o critério da utilidade, receitas ordinárias são aquelas que representam os rendimentos normais do Estado, isto é, que teem por fonte os réditos; e receitas extraordinárias são as que resultam de alienações do património do Estado, isto é, que teem como fonte o capital.

Segundo o critério do tempo, receitas ordinárias são as que se repetem em todos os períodos financeiros e que teem, porisso mesmo, como característica a sua permanência; e receitas extraordinárias são aquelas que, não se repetindo em todos os períodos financeiros, são de carácter transitório.

O critério da utilidade é ainda de mais difícil applicação nesta classificação do que propriamente na das despêsas públicas. Na verdade, diz-nos que receitas extraordinárias são as que proveem de alienações do património do Estado. E o que é o património do Estado? Será constituído apenas pelos bens que o

Estado possui? E a alienação de quaisquer bens do Estado será sempre uma alienação de capital? É este o principal ponto fraco d'êste critério. Efectivamente, êle não consegue dizer-nos quais são os bens que, uma vez alienados, dão origem a receitas extraordinárias.

Devemos, pois, afastar êste critério, inclinando-nos para a adopção do critério do tempo que, de resto, é o adoptado pela nossa legislação, como se pode ver em face do Regulamento de 1881, do Decreto n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919 e ainda do Decreto n.º 15.465, de 14 de Maio de 1928.

B) Classificação orçamental. — A classificação orçamental das receitas públicas encontra-se no mapa n.º 1 do Orçamento Geral do Estado, por força do Decreto n.º 15.465, de 14 de Maio de 1928.

Neste mapa, as receitas encontram-se distribuídas por 9 capítulos, da seguinte maneira:

a) Receitas ordinárias:

Capítulo I — «Impostos directos gerais»;

Capítulo II — «Impostos indirectos»;

Capítulo III — «Indústrias em regime tributário especial»;

Capítulo IV — «Taxas — Rendimentos de diversos serviços»;

Capítulo V — «Domínio privado, emprêsas e indústrias do Estado — Partipação de lucros»;

Capítulo VI — «Rendimentos de capitais, acções e obrigações de bancos e companhias»;

Capítulo VII — «Reembolsos e reposições»;

Capítulo VIII — «Consignações de receitas».

b) Receitas extraordinárias:

Capítulo IX — «Receitas extraordinárias».

Esta classificação obedeceu ao intuito de, modificando

o menos possível a classificação tradicional, agrupar no mesmo capítulo receitas da mesma natureza. Efectivamente, tornava-se necessário transformar a classificação anterior, bastante heterogénea, noutra mais homogénea e científica (1).

C) **Impostos, contribuições, rendimentos, taxas e direitos.** — A terminologia financeira portuguesa é ainda bastante imperfeita, sendo, portanto, necessário explicar o significado legal das expressões *impostos, contribuições, rendimentos, taxas e direitos*, pelas quais são designadas as receitas públicas, embora não constituam propriamente uma classificação.

As expressões *impostos e contribuições* são empregadas, no seu significado rigoroso, para designar apenas os impostos directos, isto é, os impostos que recaem sobre faculdades ou situações normais dos indivíduos.

(1) A classificação orçamental anterior ao Decreto n.º 15.465 era a seguinte:

- Impostos directos ;
- Sêlo e registo ;
- Impostos indirectos ;
- Impostos para barras, portos artificiais e farolagem ;
- Exclusivos, rendas fixas e participação de lucros ;
- Bens próprios nacionais e diversos rendimentos ;
- Juros e dividendos de capitais ;
- Acções e obrigações de bancos e companhias ;
- Reembolsos e reposições ;
- Rendimentos próprios de diversos serviços ;
- Receitas extraordinárias.

Para maior desenvolvimento das razões que levaram à reforma do Decreto n.º 15.465, veja-se o artigo do Sr. Doutor Oliveira Salazar «Arrumação Orçamental de Receitas», no Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, ano x, págs. 64 e segs.

A palavra *contribuições* tem sido empregada para designar, em especial, os impostos que recaem sobre os rendimentos predial e industrial, que vulgarmente se chamam «contribuições prediais e industriais» (1).

Na nossa terminologia financeira há ainda a expressão *sisa* que se emprega para designar os impostos sobre as transmissões de bens imobiliários a título oneroso. Esta expressão «sisa» que fôra usada antigamente, foi abandonada durante muito tempo, vindo a ser novamente admitida pelo Decreto n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929.

A palavra *rendimentos* significa, no seu sentido rigoroso, o conjunto de rendimentos provenientes do domínio privado do Estado (bens mobiliários e imobiliários). Contudo, ela emprega-se também para designar os rendimentos provenientes de emolumentos.

O termo *taxas* é empregado, no sentido mais rigoroso, para traduzir os rendimentos de certos serviços que, não tendo carácter industrial, mas tendo unicamente o intuito de satisfazer o interesse do público, cobram uma determinada quantia de quem deles se utiliza.

É o que se passa, por exemplo, com os serviços de Justiça e de Instrução, visto que as pessoas que deles se utilizam pagam, respectivamente, as taxas judiciais e as taxas de instrução (propinas). Mas, porque a nossa terminologia financeira não é rigorosa, acontece que a

(1) Até ao Decreto n.º 16.731, de 13 de Abril de 1929, também se empregava o termo *contribuição*, para designar o imposto sobre transmissões por título gratuito e transmissões de imóveis por título oneroso (contribuições de registo por título gratuito e oneroso). O decreto citado veio restabelecer a terminologia tradicional, chamando ao primeiro *imposto sobre sucessões e doações* e ao segundo *sisa*.

palavra « taxa » é empregada, por vezes, para designar verdadeiros impostos, como por exemplo a taxa militar.

A expressão *direitos* está consagrada para designar apenas os impostos indirectos, isto é, os impostos que recaiem sôbre as importações e exportações. É assim que se fala de direitos de importação e direitos de exportação.

38. Classificações teóricas das receitas públicas :

- A) Receitas de economia pública e receitas de economia privada;**
- B) Receitas em que entra e receitas em que não entra o poder coercitivo do Estado.**

Várias são as classificações teóricas das receitas públicas. No entanto, apenas estudaremos duas que são as mais importantes: a classificação alemã e a classificação americana, adoptada por GASTON JÈZE.

A classificação alemã distingue entre receitas de economia pública e receitas de economia privada; a classificação de JÈZE estabelece a distinção entre receitas públicas em que entra e receitas públicas em que não entra o poder coercitivo do Estado.

A) Receitas de economia pública e receitas de economia privada. — A teoria alemã, seguida pela generalidade dos autores alemães, italianos e austríacos, classifica as receitas públicas em receitas de economia pública e receitas de economia privada. E diz que as primeiras são tôdas as receitas obtidas por processos próprios do Estado, processos êsses que não encontram paridade na administração dos patrimónios dos indivi-

duos; e que as segundas são aquelas que o Estado obtém por processos idênticos aos usados na actividade dos particulares.

Mas, no que respeita às receitas provenientes dos serviços do domínio industrial em monopólio, é que se levanta a dúvida de saber se elas constituem receitas de economia pública ou receitas de economia privada. Podem considerar-se de economia privada, visto que os processos empregados na sua aquisição são semelhantes aos empregados pelos particulares; mas o facto de se estabelecer o monopólio parece mostrar-nos que se trata de receitas de economia pública, uma vez que só o Estado pode criar monopólios

É esta uma dificuldade que a classificação apontada apresenta.

A crítica mais generalizada desta doutrina é a de JÈZE. Essa crítica pode resumir-se no seguinte:

1.º — A classificação não tem base sólida, porque a actividade do Estado é sempre diversa e tem intuitos diversos dos particulares. Por um lado, o Estado tem sempre privilégios que os particulares não teem (processos de cobrança extremamente rápidos e violentos, privilégios especiais em face de outros crêdores, etc.).

2.º — Por outro lado, o Estado, mesmo nas suas explorações industriais, e, portanto, lucrativas, teem sempre em vista o interêsse público, de maneira que as suas explorações são administradas com um critério completamente diferente do dos particulares que teem por intuito exclusivo o *lucro*. Assim se explica que, muitas vezes, as explorações do Estado sejam deficitárias, sem que isso possa atribuir-se a uma má administração.

Tôdas as receitas são, pois, de economia pública, com processos diferentes dos das receitas particulares. Por isso, cái pela base a classificação alemã que tem,

além do mais, o perigo de espalhar a falsa noção de que o Estado se conduz, algumas vezes, com intuitos idênticos aos das emprêsas privadas.

B) Receitas em que entra e receitas em que não entra o poder coercitivo do Estado. — Depois de fazer a crítica que vimos à classificação da escola alemã, JÈZE proprõe uma outra classificação que foi beber na doutrina de alguns autores americanos.

E assim, apresenta as receitas classificadas em duas categorias: receitas em que entra e receitas em que não entra o poder coercitivo do Estado.

JÈZE diz que deve fazer-se a classificação das receitas dêste modo, porque, seja qual fôr o carácter das receitas públicas, o certo é que os processos da sua aquisição não são sempre os mesmos, visto que, umas vezes, elas se obteem com o emprêgo do poder de coacção por parte do Estado, e, outras vezes, sem o uso de tal coacção. É desta maneira que os impostos, as taxas e as multas são receitas em que entra o poder coercitivo do Estado. Pelo contrário, as receitas provenientes das explorações industriais e rurais são receitas em que não entra êsse poder coercitivo do Estado.

Afinal, os resultados a que se chega com esta classificação são idênticos aos obtidos pela classificação alemã, quere dizer, as receitas apparecem-nos agrupadas do mesmo modo, quer numa quer noutra classificação. E, da mesma maneira que na classificação alemã, fica sem solução o problema de saber se as receitas provenientes das explorações industriais do Estado em monopólio são receitas em que entra ou receitas em que não entra o poder de coacção por parte do Estado. Efectivamente, quando o Estado obtém receitas provenientes de explorações industriais em monopólio, obtém-nas por

processos coactivos, visto que obriga os particulares que se utilizarem dos seus serviços a pagar-lhe essas receitas. Mas, por outro lado, pode dizer-se que o Estado, no momento em que a receita é cobrada, não usa do seu poder coercitivo, pois não aparece aquele constrangimento que é característica do imposto e da multa. E não existe, nesta altura, poder de constrangimento, porque o Estado não obriga os particulares a utilizar-se desses serviços monopolizados.

Dificuldade semelhante a esta se encontra quando se pretende averiguar se as taxas constituem receitas em que entra ou receitas em que não entra o poder coercitivo do Estado. JÈZE enquadra-as no grupo daquelas em que entra o poder coercitivo do Estado. Mas não nos parece que isso não mereça objecções. Na verdade, o Estado não obriga os particulares a utilizar-se dos seus serviços. Só se utiliza quem quiser dos serviços de Justiça, de Correios e Telégrafos, de aferimento de pêsos e medidas, etc.

JÈZE, para evitar esta dúvida, estabelece a distinção entre *constrangimento jurídico* ou especial e *constrangimento moral* ou geral. E diz que o primeiro é aquele que o Estado impõe, do qual ninguém pode abster-se, e que o segundo é constituído pela expressão mais ou menos violenta a que os indivíduos se submetem pelo desejo de obter do Estado um serviço. Desta maneira, êste autor chega à conclusão de que, nas receitas em que entra o poder coercitivo do Estado, esta coacção não é mais do que o constrangimento jurídico ou especial; e de que, nas receitas em que êsse poder não entra, existe, de facto, um certo poder de coacção, mas que não é mais do que o constrangimento moral.

«Assim, no imposto predial, na taxa de aferimento dos pêsos e medidas, há verdadeiramente constrangi-

mento jurídico. O indivíduo é obrigado a efectuar o pagamento da importância que o Estado lhe exige; não pode furtar-se a êste pagamento. Para os impostos pròpriamente ditos (imposto predial, etc.), isso é evidente, porque o contribuinte não recebe nada em troca da importância que paga; e desde o momento que não há, de nenhuma maneira, um *quid pro quo*, não pode falar-se senão de *doução*. Para as taxas de aferimento de pêsos e medidas, acontece o mesmo; o indivíduo não pode abster-se de exigir, da administração do serviço, a prestação. Êste serviço, esta prestação são-lhe impostos pela administração; êle não tem a faculdade de a recusar, da mesma maneira que não pode discutir o *quantum* da sôma que lhe é exigida: esta é fixada anteriormente; as palavras *taxa* e *imposto* exprimem claramente êste carácter de fixação unilateral por parte da administração.

Consideremos, ao contrário, o serviço dos Correios e Telégrafos e o serviço dos Caminhos de Ferro. Neste caso, o indivíduo solicita da administração em serviço, uma prestação e, em troca, paga uma certa quantia. Pode acontecer que pague pelo serviço mais do que o seu valor comercial; não obstante, não há constrangimento, porque o indivíduo não é obrigado ao pagamento dêste serviço. Ver-se aqui a existência de um constrangimento jurídico, seria o mesmo que afirmar que todo o indivíduo que compra um produto a um particular possuidor de um *monopólio*, mesmo *de facto*, se sujeita a um constrangimento jurídico e, por conseguinte, que efectua uma prestação que tem o carácter de uma taxa pròpriamente dita» (1).

(1) Jêze, *ob. cit.*, pág. 535.

Com esta distinção entre constrangimento jurídico e constrangimento moral, JÈZE evita, na verdade, a nossa objecção relativa a algumas taxas. Fica de pé, no entanto, a dúvida de saber se as receitas provenientes das explorações industriais em monopólio do Estado e as outras taxas constituem receitas em que entra ou receitas em que não entra o poder coercitivo do Estado.

Por outro lado, o critério de JÈZE levaria a uma classificação tal que iria agrupar no mesmo grupo, receitas de conteúdo económico completamente diverso, não conseguindo, apenas com o elemento — coacção — fazer uma distinção nítida. Na verdade, o elemento que mais deve interessar, para uma boa classificação das receitas públicas, é o seu conteúdo económico, e não o elemento — coacção — de que JÈZE se se serve exclusivamente.

JÈZE considera receitas em que entra o poder de constrangimento os impostos e as taxas. Mas em muitas destas não existe mais constrangimento do que em certas explorações industriais. ¿O que leva JÈZE a considerar como receitas de exploração industrial (e portanto, para êle, em que não entra o constrangimento) os rendimentos dos Correios e Telégrafos? Será o não — constrangimento? Não: é apenas o facto de os Correios e Telégrafos serem explorados com um critério industrial, isto é, por forma a darem um lucro. Se fôsem explorados com critério de *serviço público*, isto é, se fôsem fornecidos os seus serviços por quantias insuficientes para cobrir o seu custo, JÈZE classificaria as suas receitas como taxas e, portanto, receitas em que entra o constrangimento do Estado. Assim, o elemento decisivo é a natureza económica da receita.

É por isso que nos inclinamos para a adopção da classificação alemã ou tradicional, por isso que é aquela

que nos leva a conclusões mais racionais, desde que se atende à natureza económica dos actos que dão lugar à cobrança da receita. Sempre que a receita fôr cobrada em contra-prestação de um bem ou um serviço dado pelo Estado que se pode considerar equivalente a ela; desde que, numa palavra, a receita represente um preço, temos uma receita de economia privada. Desde que, pelo contrário, o Estado não dê contra-prestação directa pela receita (imposto) ou então a cotise em contra-prestação de um serviço de valor superior (taxa); desde que, numa palavra, não haja um preço, temos uma receita de economia pública. Nas receitas de economia privada há actos que se podem incluir no conceito de *troca*. Nas receitas de economia pública os actos para que as receitas se cobram não podem reduzir-se àquele conceito.

Isto não exclui a utilização do elemento coacção como *elemento subsidiário* visto que, em *algumas* receitas de economia pública (impostos), há uma coacção que não aparece em nenhuma outra receita pública ou particular, mas que deriva precisamente do facto de o Estado exigir uma sôma em dinheiro sem nenhuma compensação directa, quer dizer, deriva ainda da natureza económica da receita.

CAPÍTULO II

Receitas de economia privada

39. Receitas provenientes do domínio rural do Estado, das florestas nacionais, da caça e da pesca.

As receitas de economia privada são fundamentalmente de três categorias: *a*) receitas provenientes do domínio rural do Estado; *b*) receitas provenientes do domínio industrial do Estado; *c*) receitas provenientes dos bens mobiliários do Estado, isto é, dos seus títulos mobiliários.

A categoria das receitas provenientes do domínio rural do Estado, de que nos ocuparemos neste sumário, abrange os rendimentos das terras de cultura, das florestas nacionais e da fauna do país (caça e pesca).

Tôda a evolução das receitas do Estado se tem dado no sentido de uma diminuição das provenientes do domínio rural e de um aumento das resultantes dos impostos.

Primitivamente, o Estado recorria ao imposto apenas em casos muito excepcionais, como por exemplo, em ocasião de guerra, etc. E, para isso, era necessário que o monarca reunisse as Córtes, onde expunha as razões que o levavam ao lançamento do imposto. Mas sucedia que os rendimentos dos bens rurais do Estado se iam tornando cada vez mais insu-

ficientes para a satisfação das necessidades colectivas, já porque estas aumentavam consideravelmente em virtude do progresso económico, já porque as idéas da escola liberal preconizavam a alienação da quasi totalidade dos bens do Estado, visto que, segundo elas, êste é um mau administrador dos seus bens. Efectivamente, a escola clássica, partindo do princípio do interesse individual, diz que o Estado não pode fazer uma boa exploração agrícola, por isso que não age em vista de interesses próprios, interesses pessoais, nem tem bons agentes nem aquele espírito especulativo que é necessário a toda a actividade económica.

Em vista disto, ADAM SMITH aconselhou aos Estados a alienação dos seus domínios territoriais, para que, com o produto dessa alienação, pudessem amortizar as dívidas públicas.

As despêsas do Estado, que deveriam reduzir-se ao mínimo, deviam ser cobertas com os recursos provenientes do imposto.

Ao sabor desta corrente, muitos países, como a França, após a revolução francesa, e Portugal, em seguida ao liberalismo, alienaram grande parte dos seus bens rurais, começando, então, a tornar-se cada vez mais frequente o recurso ao imposto, que se transformou no processo principal de obtenção de receitas para os cofres públicos.

Todavia, estas alienações, no dizer do sr. Dr. Anselmo Andrade, feitas como que de uma só vez, tiveram como consequência graves prejuízos para as finanças públicas. Com efeito, a venda desses bens em hasta pública foi feita, a maior parte das vezes, por um têrço do seu valor, em virtude das constantes coligações dos particulares.

A's idéas da escola liberal contrapõem-se as da escola histórica alemã, nomeadamente as do socialismo cate-

drático. Baseado em razões de ordem financeira, mas sobretudo de ordem social, WAGNER, o mais lídimo representante desta escola, afirma que ao Estado interessa a conservação dos seus domínios rurais, visto que isso lhe assegura um maior crédito. Além disso, diz este economista, a manutenção dos bens rurais por parte do Estado pode ser um elemento de bõa política social e económica, porquanto permite a constituição de uma sociedade de pequenos proprietários, visto que facilmente se pode fazer uma bõa distribuição das terras de cultura.

Encarando o problema no actual momento histórico, WAGNER sustenta que a alienação dos bens territoriais do Estado é um erro imperdoável, visto que, numa época destas, a posse dèsses domínios poderia resolver a questão social. Especialmente na Alemanha, onde havia uma classe de pequenos cultivadores que desejavam possuir terras, é que estas idéas tinham melhor applicação.

Põe-se agora o problema da determinação do sistema a seguir na exploração dos domínios rurais do Estado.

Com effeito, apresentam-se dois sistemas: o da exploração directa (regie) e o sistema de arrendamento. O sistema da regie, isto é, aquelle pelo qual o Estado explora os seus domínios rurais por sua conta e com a sua administração, tem sido pôsto de parte, porque a necessidade de dispersão dos trabalhadores e funcionários torna difficil a fiscalização e, além disso, porque tal sistema é pouco produtivo.

O sistema de exploração por arrendamento é aquelle pelo qual o Estado concede aos particulares a exploração dos seus domínios rurais, mediante uma determinada renda annual. Este sistema luta com uma série de difficuldades que se põem nos dois seguintes pontos extremos:

1.º — Se o arrendamento é feito a curto prazo, o

Estado corre o risco de ver as suas terras desvalorizadas no momento em que elas lhe são restituídas, e isto porque o arrendatário pode esgotar a capacidade produtiva das terras com a realização de constantes e intensas culturas.

2.º — Se, pelo contrário, o arrendamento é feito a longo prazo, a fim de evitar os inconvenientes dos arrendamentos a curto prazo, sucede que o Estado não pode auferir os lucros resultantes de quaisquer valorizações dos seus terrenos, além de que, nos últimos anos do arrendamento, se verificarão os mesmos inconvenientes dos arrendamentos a curto prazo.

A fim de evitar os inconvenientes que, num e noutro caso, podem surgir, tem sido propostos outros sistemas.

1) Um dos sistemas consiste numa espécie de parceria agrícola, pela qual o Estado recebe uma participação nos lucros. Porém, se, por um lado este sistema evita os inconvenientes apontados, por outro lado, exige um contróle sobre os rendimentos efectivos, o que vem complicar a contabilidade pública, sendo, além disso, uma fonte de atritos entre o Estado e os seus caseiros.

2) Outro sistema é o chamado arrendamento a curto prazo removível, pelo qual o Estado se compromete a renovar o contrato de arrendamento, ao fim do prazo, desde que verifique que os arrendatários cultivaram as terras cuidadosamente. Também este sistema não resolve tôdas as dificuldades, porquanto se não pode verificar quando se está em face das condições exigidas para a renovação do contrato. Na verdade, tornar-se-ia necessário um contróle, que é sempre mal visto pelos arrendatários.

3) Um outro sistema, que tem sido preconizado por WAGNER, é o do aforamento. O Estado constitúi uma única classe de pequenos proprietários, aos quais con-

Estado corre o risco de ver as suas terras desvalorizadas no momento em que elas lhe são restituídas, e isto porque o arrendatário pode esgotar a capacidade produtiva das terras com a realização de constantes e intensas culturas.

2.^o — Se, pelo contrário, o arrendamento é feito a longo prazo, a fim de evitar os inconvenientes dos arrendamentos a curto prazo, sucede que o Estado não pode auferir os lucros resultantes de quaisquer valorizações dos seus terrenos, além de que, nos últimos anos do arrendamento, se verificarão os mesmos inconvenientes dos arrendamentos a curto prazo.

A fim de evitar os inconvenientes que, num e noutro caso, podem surgir, tem sido propostos outros sistemas.

1) Um dos sistemas consiste numa espécie de parceria agrícola, pela qual o Estado recebe uma participação nos lucros. Porém, se, por um lado êste sistema evita os inconvenientes apontados, por outro lado, exige um contrôlle sôbre os rendimentos efectivos, o que vem complicar a contabilidade pública, sendo, além disso, uma fonte de atritos entre o Estado e os seus caseiros.

2) Outro sistema é o chamado arrendamento a curto prazo removível, pelo qual o Estado se compromete a renovar o contrato de arrendamento, ao fim do prazo, desde que verifique que os arrendatários cultivaram as terras cuidadosamente. Também êste sistema não resolve tôdas as dificuldades, porquanto se não pode verificar quando se está em face das condições exigidas para a renovação do contrato. Na verdade, tornar-se-ia necessário um contrôlle, que é sempre mal visto pelos arrendatários.

3) Um outro sistema, que tem sido preconizado por WAGNER, é o do aforamento. O Estado constitúi uma única classe de pequenos proprietários, aos quais con-

cede os seus domínios territoriais por emprazamento, reservando o direito de lhos retirar, uma vez que verifique pouco interêsse pela sua cultura, ao mesmo tempo que permite aos caseiros a remissão do fôro, desde que os resultados da produção sejam os requeridos.

Esta reforma parece ser de natureza individualista, mas, ao mesmo tempo, é também uma obra socialista, visto que o Estado pode legitimamente intervir, para uma boa distribuição das riquezas, uma distribuição mais equitativa da propriedade.

Em Portugal, as receitas provenientes dos domínios territoriais do Estado são muito reduzidas, e figuram no capítulo V do orçamento das receitas.

Além dos bens territoriais de que acabamos de falar, fazem parte das receitas provenientes do domínio rural do Estado as que resultam das florestas nacionais.

Relativamente aos domínios florestais, o Estado português tem-nos conservado no regime de administração directa, embora isto não obedeça a motivos de ordem financeira, mas sim de ordem administrativa.

A administração destes domínios é simples, visto tratar-se de um só produto, e a sua cotação ser fácil de determinar.

Mas os bens florestais não interessam ao Estado apenas pelo seu rendimento monetário. Êles são de considerável importância pela influência que exercem nas condições climatéricas, no regime dos rios, e até na própria constituição geológica. Na verdade, todos sabemos como a existência de matas influi grandemente no regime do clima.

As matas entregues aos particulares, são cultivadas por êstes, geralmente, durante pouco tempo, e isto porque elas são relativamente pouco produtivas, vindo

a ser os primeiros bens que se alienam, quando surge a necessidade de satisfazer urgentes compromissos. Em vista disto e da grande importância da existência das matas, o Estado tem procurado regulamentá-las, submetendo a regímes especiais não somente as suas próprias, mas também as dos particulares.

Em Portugal, post-guerra, as matas sofreram um grande desbaste, em virtude do preço elevado do carvão motivado pela sua escassez. Posteriormente, porém, os nossos domínios florestais teem enriquecido, visto que existem serviços especiais encarregados de os intensificar. Estes serviços florestais, que teem a seu cargo não só a administração das matas do Estado, como ainda a fiscalização das dos particulares, podem considerar-se serviços modelares, por isso que, graças a elles, se teem enriquecido e aumentado extraordinariamente os domínios florestais do Estado, que já hoje são bastante numerosos e importantes. E assim é que teem sido arborizadas grandes extensões de terrenos montanhosos e grande parte do litoral do nosso país. Destacam-se, especialmente, as arborizações intensas a que se tem procedido nas serras da Estréla e do Gerês.

As matas portuguesas teem, além do interêsse económico (regularizamento do regíme dos rios, defêsa das margens dêstes, etc.), um interêsse financeiro, em virtude das exportações de madeiras (toros de pinheiro).

A-pesar-das suas grandes vantagens, os domínios florestais não teem dado lucros ao Estado, e isto porque se tem realizado uma obra de capitalização dos seus rendimentos, para, com tais rendimentos, se realizarem novas arborizações. No entanto, é de esperar que êstes domínios venham ainda a ser uma apreciável fonte de receitas para os cofres do Estado.

As explorações dos domínios florestais por parte do

Estado, atendendo a que são de grande interêsse colectivo e de apreciável simplicidade de realização, não chegaram a ser criticadas pelo grande economista da escola clássica, ADAM SMITH.

Finalmente, as receitas de economia privada resultantes do domínio rural do Estado são ainda constituídas pelas provenientes da caça e da pesca.

O Estado explorava estas actividades por meio do arrendamento a curto prazo. Actualmente, no entanto, o direito que o Estado exerce sobre a caça e a pesca efectua-se apenas pela necessidade de se tirar uma licença especial, para o exercício dessas actividades. Efectivamente, há hoje liberdade no exercício da caça e da pesca, desde que se obtenha a devida licença e se obedeça aos regulamentos dirigentes destas actividades. Esta licença não é mais do que uma reminiscência do velho domínio do Estado sobre a caça e a pesca.

40. Receitas provenientes do domínio industrial do Estado. Princípios reguladores dos monopólios.

Ao lado das receitas do domínio rural, que estudámos no sumário anterior, fazem parte das receitas de economia privada as provenientes do domínio industrial do Estado.

Este domínio industrial, antes da escola liberal, era reduzido e explorado apenas com intuitos lucrativos. Mas, com o aparecimento e generalização das idéas liberais, estas explorações por parte do Estado quasi se extinguiram.

No entanto, a partir de meados do século XIX, elas tem tomado um grande incremento, se bem que já

tenham desaparecido aqueles intuitos puramente fiscaes, que as caracterizavam anteriormente ao liberalismo.

Na Inglaterra, porém, a índole do país e a grande expansão das idéas liberalistas tem impedido consideravelmente as explorações industriais por parte do Estado. Na Alemanha, pelo contrário, que foi o bérço da escola do socialismo catadrático, tais explorações tem tido um extraordinário desenvolvimento.

Uma vez que os domínios industriais do Estado tendem a expandir-se consideravelmente, necessário se torna saber em que consistem as explorações industriais e averiguar em que é que elas se distinguem dos serviços públicos.

Enquanto que um serviço público é um processo de satisfação de necessidades colectivas, realizado sem intuitos lucrativos e custeado pelas receitas gerais do Estado e pelas receitas provenientes das sômas que os indivíduos pagam quando dele se utilizam (taxas), uma emprêsa industrial do Estado é uma forma de exploração de certa actividade, realizada não só com o interêsse geral, mas também com intuitos lucrativos, visto que o Estado cobra dos indivíduos que dela se utilizam uma quantia mais que suficiente para fazer face às despêsas exigidas para a sua manutenção.

Assim, a característica principal das explorações industriais do Estado é o seu carácter lucrativo.

O Estado, ao chamar a si os processos de satisfação de certas necessidades, tem de pôr o problema de saber se deve organizar essas actividades em serviços públicos ou em emprêsas industriais. E então, se chega à conclusão de que se trata da satisfação de um interêsse público, o qual se não efectivaria se as quantias cobradas fôssem superiores ao valor dos serviços prestados, o Estado deve organizar essa actividade em sistema de

serviços públicos; se, pelo contrário, verifica que a salvaguarda de interesse público não exige o fornecimento gratuito ou quasi gratuito da actividade de que se trata, bastando que o Estado a empreenda para garantir certas condições, e que os indivíduos se aproveitarão dos serviços, a-pesar-de lhes ser exigida uma quantia superior ao valor do serviço prestado, o Estado pode, então, organizá-lo em sistema de emprêsas industriais.

E assim, é o maior ou menor interesse público que serve para indicar ao Estado se deve explorar o serviço em sistema de serviço público ou em sistema de emprêsa industrial.

*

* *

Põe-se agora o problema de saber se as explorações industriais devem ser feitas em monopólio ou em regime de livre concorrência.

A escola clássica, que, como sabemos, é contrária à intervenção do Estado nas explorações industriais (1) e que defende a livre concorrência, com maioria de razão se opõe ao regime de monopólio por parte do Estado, embora reconheça que há certos serviços que tem sido administrados com bom êxito, em tal regime.

No entanto, parece que não deve seguir-se a orientação desta escola, visto que há um certo número de actividades que não podem ser exploradas senão em monopólio, já porque só com êste regime podem dar completa satisfação às necessidades que tem em vista prover, já porque são dotadas de uma índole especial. É o que se observa com o serviço postal, com os ser-

(1) V. pág. 58 destas lições.

viços ferroviários e com as emissões de notas fiduciárias.

Estabelecido, portanto, que alguns serviços industriais devem ser explorados em monopólio, surge agora a questão de averiguar se essa exploração deve ser em sistema de regie ou em sistema de concessão.

A favor destas explorações em sistema de regie directa, militam os seguintes argumentos :

1) Ninguém melhor que o Estado está em condições de dar satisfação aos interesses colectivos, devendo, portanto, pertencer ao Estado essa missão ;

2) uma vez que a actividade foi monopolizada com a intervenção do Estado, justo é que seja elle quem aprofite os lucros que dela resultam, sendo elle próprio a explorá-la, visto que, provindo êsses lucros de uma utilidade de carácter colectivo, devem pertencer à colectividade ;

3) o sistema de exploração em regie presta-se a uma melhor fiscalização por parte do Estado, por isso que êste está mais em contacto com as explorações feitas por si próprio ;

4) finalmente, aquella rotina, pela qual se critica o sistema de exploração em regie, encontra-se igualmente nas explorações privadas.

Ao contrário, dizem os individualistas que, na impossibilidade de se adoptar o regime da livre concorrência, as explorações industriais do Estado devem ser feitas no regime de concessão, em vista dos inconvenientes que apontam da intervenção do Estado nessas explorações. Para os individualistas a concessão é o *menos mal*, e deve ser êste o preferível.

Tais são os termos em que se põem as questões de saber se as explorações industriais do Estado devem ser feitas em livre concorrência ou em monopólio

e, neste último caso, se em regie ou se por concessão.

Muito embora estes problemas se não encontrem ainda inteiramente resolvidos, observa-se, no entanto, a tendência para o emprêgo do monopólio em regie e de certas formas intermediárias.

Na verdade, entre a concessão e a regie directa, aparecem-nos outras formas intermédias: a regie interessada e o arrendamento.

Convém estabelecermos a distinção entre estas diversas formas de exploração em monopólio.

A *regie directa* é o sistema pelo qual o Estado explora directamente uma determinada actividade, utilizando capitais seus. Esta forma de exploração pode ser organizada com autonomia (Ex.: Caixa Geral de Depósitos) ou sem autonomia (Ex.: Imprensa da Universidade de Coimbra).

A *concessão* é o processo pelo qual o Estado concede o direito de exploração exclusiva de uma determinada actividade a uma empresa particular, obrigando-se esta a dar-lhe uma compensação, como uma anual participação nos lucros (Ex.: Banco de Portugal) ou a entrega dos capitais existentes, no fim do prazo da concessão (foi o que succedeu com certos Caminhos de Ferro), etc.; e ficando a cargo da empresa a criação do respectivo património industrial, instalações, etc.

Na *regie interessada*, o Estado, em vez de conceder apenas o direito de exploração exclusiva a uma empresa particular, fornece-lhe também os elementos indispensáveis para tal exploração, ficando com o direito de uma participação nos lucros (Ex.: os Caminhos de Ferro que foram entregues à C. P.).

Pelo *arrendamento*, o Estado concede igualmente o direito de exploração exclusiva de certa actividade, e fornece também o património industrial respectivo,

mediante uma prestação anual determinada. Distingue-se, portanto, da regie interessada, porque nesta há uma participação nos lucros, que é variável, ao passo que no arrendamento, a prestação é, sempre, de uma quantia fixa. Estão neste regime, embora a exploração não seja em monopólio, as fábricas de tabacos do Estado, que em 1926, pela cessação do respectivo monopólio, passaram a ser propriedade sua. O elemento fundamental para a caracterização da regie interessada e do arrendamento é, pois, o facto de tanto num como no outro sistema o Estado entregar a uma empresa privada *um património industrial seu*, para que ela o explore. Mas convém notar: na regie interessada, o Estado recebe uma participação nos lucros (variável), ao passo que no arrendamento o Estado recebe uma quantia certa, previamente fixada.

Podemos sintetizar estas diferentes formas de explorações industriais, no seguinte esquema :



Os sistemas intermédios de exploração teem sido criticados, pelo facto de o Estado fornecer os seus capitais a empresas particulares, quando devia ser elle próprio a utilizá-los, para melhor satisfação das neces-

sidades públicas. Daí, o ter sido ultimamente preconizado o *sistema de economia mixta*.

Êste sistema é uma forma de exploração em monopólio, pela qual o Estado se associa à empresa particular a quem concede a exploração de uma determinada indústria, tendo uma certa preponderância na elaboração do estatuto dessa empresa, bem como na sua administração. Com o emprêgo do sistema de exploração em economia mixta, já se consegue que os interesses do Estado e os da empresa se encontrem equilibrados.

41. Principais explorações industriais do Estado :

A) Caminhos de Ferro

Em vista de não nos ser possível determinar, de uma maneira geral, o melhor sistema a empregar nas explorações industriais do Estado, iremos analisar as principais de entre estas, procurando ver qual o sistema que melhor se adapta a cada uma delas.

E assim, começaremos pelo estudo das explorações dos Caminhos de Ferro que, só por si, constituem um monopólio natural.

Com efeito, não é praticável o regime de livre concorrência nas explorações ferroviárias, por isso que é materialmente impossível obter bons resultados do estabelecimento de um número indeterminado de linhas entre dois pontos.

A-pesar-disso, porém, os Estados Unidos da América do Norte e a Inglaterra seguiram a livre concorrência em tais explorações. Escusado será dizer que os resultados não foram desejáveis, sendo forçoso estabelecer coligações entre as empresas exploradoras, coliga-

ções essas que tinham em vista o estabelecimento do monopólio de facto.

Por isso, podemos dizer que hoje todos ou quasi todos os países seguem o sistema do monopólio nas explorações dos Caminhos de Ferro.

Mas, assente que estas explorações só são praticáveis em monopólio, pergunta-se: dentro do monopólio, qual é o sistema preferível — a regie ou a concessão? Eis um problema àcerca do qual se debatem as opiniões.

A escola clássica, como noutra lugar já dissemos, em vista da impossibilidade de adopção do sistema da livre concorrência nestas explorações, entende que o preferível é o emprêgo do monopólio por concessão. Os argumentos dos partidários desta escola contra o sistema de regie já são por nós conhecidos, visto que são os mesmos com que criticam tôdas as explorações industriais feitas pelo Estado.

Em prol do emprêgo do sistema de regie nas explorações ferroviárias, manifestam-se alguns escritores, entre os quais figura JÈZE, o principal defensor da regie.

Efectivamente, diz êste tratadista:

«Os argumentos decisivos a favor de uma exploração monopolizada pelo Estado, em regie, devem ser tirados do papel social das emprêsas de transporte por caminhos de ferro e da necessidade social que tem por objecto satisfazer. É necessária a todo o Estado civilizado uma rêde de caminhos de ferro que cubra todo o território, que sirva tôdas as partes do país (ricas ou pobres), segundo um plano prèconcebido, tendo sempre em consideração os interésses gerais da Nação: agrícolas, industriais, comerciais, militares, comunicações internacionais, etc. Êste é o facto primordial que respeita ao estabelecimento da rêde.

Um segundo facto existe também, qual seja o do interêsse nacional de que a exploração do serviço se faça com ordem, segurança e economia, nas melhores condições de rapidez, confôrto, exactidão, e igualdade entre as diversas classes de indivíduos.

Êstes dois factos conduzem a uma primeira conclusão. É vantajoso fazer dos caminhos de ferro uma exploração única e monopolizada; é a condição para que haja centralização, coordenação dos esforços, simplicidade e redução nas despêsas da exploração.

— Em segundo lugar, só os agentes do Estado podem elaborar um programa coordenado, um plano de rêde dominado pelo interêsse geral. Só êles teem o processo jurídico da expropriação, sem o qual tôda a construção de um caminho de ferro de um Estado civilizado é impossível. Melhor do que as emprêsas particulares podem, por acôrdos internacionais, assegurar a uniformização das linhas internacionais (largura das vias e das carruagens, estações internacionais, etc.), para tráfico internacional.

— Em terceiro lugar, uma emprêsa privada, sob a forma de sociedade anónima, pode reúnir os enormes capitais necessários para a construção e exploração; mas, neste caso a construção, o desenvolvimento e os melhoramentos da rêde dependerão, numa grande medida, das oscilações do mercado financeiro, da actividade da espèculação. Nos períodos de crise e de calma, a construção das linhas e os melhoramentos paralizarão. O Estado, pelo contrário, mais independente do mercado financeiro, em virtude do seu crédito, poderá assegurar uma maior regularidade ao desenvolvimento da rêde.

Por outro lado, tanto na construção como na exploração, a empresa privada preocupa-se unicamente, e

isso é natural porque é esse o seu fim único, com o dividendo. Tudo se encontra subordinado ao dividendo: a construção, a exploração e os melhoramentos. Portanto, as únicas linhas que têm probabilidades de ser construídas e bem servidas sob todos os aspectos (horários, pessoal e material) serão as que ligam centros industriais e comerciais, com um tráfico intenso. As regiões pobres, sem tráfico, nada terão que esperar da empresa privada, e também não haverá que contar com ela para a construção de linhas necessárias à defesa nacional. O Estado terá de se encarregar da sua construção, ou então terá de se entender com as empresas particulares para fazer assegurar um serviço tam necessário — à custa de subvenções e garantias de juro. O resultado não deixa de ser singular: as empresas privadas exploram as linhas que garantem um lucro certo, enquanto que o Estado faz incidir sobre o contribuinte os encargos das linhas improdutivas!

— Finalmente, no estabelecimento das tarifas, os perigos das empresas privadas são manifestos. Em razão dos enormes capitais necessários para a exploração dos caminhos de ferro, e também da própria natureza desta categoria de vias de comunicação, a indústria dos caminhos de ferro tende naturalmente para o monopólio, monopólio de facto, quando não há monopólio de direito. Uma empresa particular, unicamente preocupada com o dividendo, não deixará de se aproveitar deste monopólio para impor ao público tarifas tam elevadas quanto possível; ela não se preocupará com os acontecimentos que podem advir para a prosperidade de tal ou tal ramo de actividade nacional, para a política aduaneira seguida pelo governo, etc. A mesma preocupação exclusiva do dividendo poderá conduzir a tratamentos diferentes para com os indivíduos,

sob o ponto de vista das tarifas, o que revolta o sentimento de igualdade tam poderoso nas democracias.

Todos estes perigos não são de recear numa exploração feita directamente pelo Estado. A construção e exploração poderão unicamente ter em vista o interesse geral; poderá haver harmonia entre a política económica, social, aduaneira do govêrno e a construção e exploração das vias férreas. O público não terá a recear de ser explorado com tarifas do monopólio ou de ser vítima de uma coligação, de um acôrdo entre emprêsas competidoras. Terá, enfim, tarifas uniformes, com as mesmas condições, tanto para os fortes como para os fracos» (1).

Vejamos agora que objecções podem fazer-se aos argumentos de JÈZE.

Ele diz que as explorações dos Caminhos de Ferro, por parte de uma emprêsa privada, são realizadas apenas com intuitos lucrativos, ao passo que as realizadas directamente pelo Estado (em regie) são feitas no interesse da colectividade. Sendo assim, estas últimas seriam feitas unicamente nas regiões pobres, enquanto que as primeiras se dirigiriam apenas para as regiões mais rendosas, onde as emprêsas podem obter maiores lucros.

Ora, êste argumento pode virar-se contra quem o produziu. Na verdade, o Estado, ao conceder a exploração de uma linha a uma emprêsa particular, pode impor-lhe a obrigação de explorar também uma linha menos rendosa. Por vezes, succede até que, na mesma linha, há troços de linha que dão grandes lucros e outros que só dão prejuízo. Todavia, a emprêsa não

(1) JÈZE, *ob. cit.*, pág. 599 e segs.

explora apenas os primeiros. Isto só prova, ao contrário do que JÈZE afirma, que não é certo que as empresas privadas só exploram, necessariamente, as regiões que dão lucros. Vemos, portanto, que o Estado pode organizar a concessão por tal forma que assegure também a exploração das linhas menos produtivas.

O argumento de JÈZE, no que respeita ao interesse militar dos Caminhos de Ferro, também não é de aceitar. Efectivamente, as linhas de interesse militar coincidem, geralmente, com as de interesse económico. Por isso, quando o Estado concede a exploração de uma linha de interesse económico, já satisfaz também o interesse militar. De resto, poucas são as linhas de interesse exclusivamente estratégico, e mesmo quanto a estas, pode o Estado obrigar a empresa concessionária a explorá-las também.

Por outro lado, ao contrário do que afirma JÈZE, o Estado tem a possibilidade de dispôr das linhas como quiser, por meio de requisições, em casos de defesa nacional. O Estado é o monopolista, e, por isso mesmo, pode incluir, no caderno de encargos, uma cláusula que lhe permita essas requisições. E, mesmo que tal cláusula não exista, isso não representa que o Estado fique inibido de exigir os serviços da linha para a defesa nacional, como a história nos demonstra.

Pode ainda dizer-se que as empresas concessionárias, quando estrangeiras, representam um perigo para a defesa nacional. No entanto, facilmente se afasta esta objecção, desde que nos lembremos que, no geral, os empregados dessa empresa são da nacionalidade do Estado monopolista. E as reclamações diplomáticas que, porventura, pudessem surgir, pelo facto de o Estado violar os direitos das empresas concessionárias estrangeiras, com as requisições dos serviços das linhas, em

caso de guerra, não teriam importância, visto que, neste caso, também as relações diplomáticas estariam interrompidas.

Relativamente ao interesse das comunicações internacionais, também o argumento de JÈZE não subsiste, porquanto as empresas concessionárias tem a mesma facilidade que o Estado de realizar acordos internacionais para a organização dos horários.

E, finalmente, quanto ao estabelecimento de tarifas, também não tem valor o argumento de JÈZE. Na verdade, as empresas concessionárias tem sempre um sistema de tarifas estabelecido no caderno de encargos, sistema esse que não pode ser alterado sem o consentimento do Estado.

Afinal, vemos que a crítica de JÈZE só seria admissível em relação ao regime de livre concorrência. Com efeito, ela parece assentar na confusão entre exploração monopolizada em concessão e exploração em livre concorrência. Ora, quanto a esta última é que tal crítica teria valor.

Pelo que acabamos de expôr, fácil se torna concluir que não é por intermédio de JÈZE que podemos solucionar o problema de saber se os Caminhos de Ferro devem ser explorados em regie ou por concessão. Parece-nos que tal problema deve ser resolvido da seguinte maneira: se o Estado pretende garantir um abaixamento sistemático das tarifas e, ao mesmo tempo, transformar a exploração dos Caminhos de Ferro em serviço público, não há dúvida que é preferível o monopólio em regie. Mas se, ao contrário, o Estado pretende a exploração com um critério industrial, isto é, tendo em vista a realização de lucros, já o problema é mais complicado, tendo surgido as mais variadas soluções. Assim, observa-se que, neste caso, o Estado

emprega o sistema de exploração dos Caminhos de Ferro por concessão; outras vezes, o sistema da regie. Mas o certo é que influem muito na solução as condições especiais de cada um.

Ultimamente, tem-se notado a tendência para conceder a exploração dos C. F. a emprêsas particulares, com uma garantia de juro e com subsídios quilométricos de construção. Por êste sistema de concessão, o Estado garante à emprêsa um determinado rendimento. E então, se a exploração não consegue atingir êsse rendimento prè-fixado, o Estado completa-o até êsse limite; mas, quando o rendimento excede tal limite, a emprêsa reembolsará o Estado das quantias adiantadas.

Além disso, outras vezes, o Estado dá à empresa um determinado subsídio por cada quilómetro de construção de nova linha que ela construa.

Tais são as principais soluções que teem sido dadas ao problema de saber qual o sistema a empregar nas explorações dos C. F. com carácter industrial.

Não podemos inclinar-nos para qualquer destas soluções, visto que nenhuma delas apresenta ainda argumentos decisivos a seu favor.

*

*

*

Vejamos agora qual o sistema de exploração dos Caminhos de Ferro seguido em Portugal.

Entre nós, como é natural, adopta-se o regime de monopólio, que se apresenta sob diversos sistemas. Assim, até 1926, seguiu-se o sistema da regie autónoma na exploração das linhas do Minho e Douro, Sul e Sueste e linhas derivadas; o sistema de concessão foi seguido na exploração das linhas da Companhia Portu-

guesa (Norte, Leste e Beira Baixa), da Beira Alta, do Vale do Vouga, de Santa Comba a Viseu, das linhas da Companhia do Norte de Portugal (Pôrto à Póvoa de Varzim e Famalicão e Pôrto a Guimarães) e da linha do Tua a Mirandela.

A-pesar-destas últimas serem exploradas em regime de concessão, o certo é que elas se encontravam em condições diversas. Com efeito, as linhas da C. P. eram exploradas em concessão pura; as do Vale do Vouga constituíam uma exploração privada, mas com subsídios quilométricos; as da Beira Alta eram também exploradas por concessão pura; finalmente, as da Companhia do Norte de Portugal, bem como as de Santa Comba a Viseu, eram exploradas por companhias particulares, com garantia de juro.

Em 1926, porém, estas explorações sofreram uma modificação. As linhas e material do Minho e Douro e Sul e Sueste foram entregues à C. P., sob a forma de arrendamento, por um contrato feito pelo espaço de 30 anos, mediante duas prestações: uma fixa (6% do rendimento bruto, deduzidos os impostos e os reembolsos, (1) outra variável, que oscila entre 70% e 80% do lucro líquido da exploração, estabelecidos pela fórmula:

$$\frac{70 + L \text{ (lucro)}}{100}$$

não podendo, no entanto, exceder 80%.

(1) Quando alguém compra, em Coimbra, um bilhete directo para a Guarda, por exemplo, passa por duas linhas de companhias diferentes (C. P. e B. Alta). Quem recebe o preço do bilhete é a C. P., a qual terá de dar uma *compensação* à B. Alta. Ora, são estas compensações que são deduzidas do rendimento bruto, para o cálculo da renda fixa.

Se oficialmente o regime de exploração dos Caminhos de Ferro, entre nós, é o de arrendamento, rigorosamente deveríamos dizer que elle é o da regie interessada, sendo as restantes linhas exploradas em concessão.

Actualmente, as linhas de via larga estão tôdas entregues à C. P.; as de via reduzida são exploradas por três principais companhias: Companhia do Norte de Portugal, Companhia Nacional dos Caminhos de Ferro e Companhia do Vale do Vouga.

Há ainda outras linhas de somenos importância entregues a companhias particulares, como por exemplo, a do Couto Mineiro do Lema, destinada especialmente às explorações mineiras dessa região.

42. Principais explorações industriais do Estado :

B) Negócios bancários.

Uma outra exploração industrial de grande interesse para o Estado, normalmente realizada em monopólio, é a dos negócios bancários.

Os bancos ou estabelecimentos bancários são institutos destinados a realizar operações relativas à actividade comercial bancária, como contas-correntes, depósitos, etc.

«Uma das mais antigas funções dos bancos é a de trocar moeda tendo até, os bancos modernos, na opinião corrente, a sua origem nos cambistas da Idade Média. Mas ainda abstraindo dêsse género de operações, que hoje tem nos bancos uma importância secundária, estes nos apparecem como negociantes em moeda. Elles servem de intermediários entre os que, tendo moeda de que não sabem ou não podem fazer

uso, a oferecem a outros que a saibam fazer fructificar, e aquelles que, precisando, para desenvolver a sua actividade, de moeda que não teem, desejam encontrar quem lha empreste mediante determinada retribuição» (1). É esta a sua função normal, por isso se lhes chama *bancos ordinários*.

Mas, ao lado d'êstes, há certos bancos que, além de realizarem estas operações, teem a seu cargo também as emissões de notas pagáveis à vista e ao portador. São os chamados *bancos de emissão* ou *emissores*.

Dissemos que os bancos ordinários, isto é, os bancos no seu papel normal, realizam depósitos. Com effeito, elles recebem, freqüentemente, depósitos provenientes das disponibilidades dos particulares, os quais são utilizados pelos bancos na realização de operações de crédito. É necessário, porém, notar que êstes depósitos são distintos dos depósitos que estudámos no direito civil. Na verdade, o Código Civil, no art. 1431.º, define o contrato de depósito como sendo «aquele por que alguém se obriga a guardar e a restituir, quando lhe seja exigido, qualquer objecto móvel, que de outrém receba.» Ora, não podemos admitir que os depósitos bancários sejam idênticos aos depósitos do direito civil. De contrário, não se comprehenderia que os bancos pudessem utilizar em operações de crédito uma parte deles, como na realidade se verifica.

Na Idade-Média, podia dizer-se que os depósitos bancários constituíam verdadeiros depósitos, tais como os define o nosso Código Civil, visto que os dinheiros depositados eram guardados intactos no banco, até que

(1) Prof. Sr. Doutor João Pinto da Costa Leite (Lumbralles), «*Organização Bancária Portuguesa*», pág. 11.

fôsem requisitados pelos respectivos depositantes. E estes obrigavam-se a pagar ao banco uma determinada quantia, como prémio do serviço prestado por elle. A esta espécie de lucros que o banco obtinha costumava chamar-se *comissão de guarda* ou *de custódia*.

Todavia, a-pesar-da história dos bancos desta época ser um pouco nebulosa, parece que elles, pouco a pouco, passaram a utilizar esses dinheiros depositados em operações de crédito, embora, a princípio, clandestinamente. Com efeito, começou a notar-se que havia, no banco, uma certa permanência das quantias depositadas, o que vinha mostrar que elas poderiam ser empregadas em tais operações, uma vez que os levantamentos não eram continuos nem simultâneos. Daí, a transformação desses depósitos nos depósitos bancários, tais como hoje se nos apresentam, começando os bancos a ser quem oferece um *juro* pelas quantias depositadas.

Não obstante a facilidade que os bancos hoje têm de utilizar esses depósitos na realização de operações de crédito, elles devem revestir-se de certas precauções, a fim de poderem fazer face a grandes e inesperados levantamentos que, porventura, possam surgir. E assim, elles devem ter sempre em caixa uma certa reserva, do mesmo modo que não devem realizar essas operações senão a curto prazo, para facilmente poderem reaver os dinheiros postos em circulação. Desta maneira, os bancos conseguirão manter aquilo a que, na técnica financeira, se costuma chamar *contrôle*.

Ao mesmo tempo que se foram dando estas transformações, os bancos começaram a passar uns certificados que entregavam aos depositantes, em troca dos depósitos recebidos. Estes certificados, espécie de recibos donde constava o montante do depósito, que eram transmissíveis por simples tradição e que, por isso,

fôsem requisitados pelos respectivos depositantes. E estes obrigavam-se a pagar ao banco uma determinada quantia, como prémio do serviço prestado por elle. A esta espécie de lucros que o banco obtinha costumava chamar-se *comissão de guarda* ou *de custódia*.

Todavia, a-pesar-da história dos bancos desta época ser um pouco nebulosa, parece que elles, pouco a pouco, passaram a utilizar esses dinheiros depositados em operações de crédito, embora, a princípio, clandestinamente. Com efeito, começou a notar-se que havia, no banco, uma certa permanência das quantias depositadas, o que vinha mostrar que elas poderiam ser empregadas em tais operações, uma vez que os levantamentos não eram continuos nem simultâneos. Daí, a transformação desses depósitos nos depósitos bancários, tais como hoje se nos apresentam, começando os bancos a ser quem oferece um *juro* pelas quantias depositadas.

Não obstante a facilidade que os bancos hoje tem de utilizar esses depósitos na realização de operações de crédito, elles devem revestir-se de certas precauções, a fim de poderem fazer face a grandes e inesperados levantamentos que, porventura, possam surgir. E assim, elles devem ter sempre em caixa uma certa reserva, do mesmo modo que não devem realizar essas operações senão a curto prazo, para facilmente poderem reaver os dinheiros postos em circulação. Desta maneira, os bancos conseguirão manter aquilo a que, na técnica financeira, se costuma chamar *contrôle*.

Ao mesmo tempo que se foram dando estas transformações, os bancos começaram a passar uns certificados que entregavam aos depositantes, em troca dos depósitos recebidos. Estes certificados, espécie de recibos donde constava o montante do depósito, que eram transmissíveis por simples tradição e que, por isso,

passaram a ser instrumento de pagamentos, tinham o nome de *certificados de moeda* ou de *depósito*.

Tal sistema de emissões de certificados teve uma grande importância no regime das moedas paralelas, na Idade-Média. Assim, num país em que, ao mesmo tempo, circulasse moeda francesa, inglesa, alemã, etc., ou melhor, onde houvesse ausência de regime monetário uno, os bancos, para maior facilidade das transacções, criavam êsses certificados que vinham a constituir a sua moeda própria.

E assim, qualquer indivíduo que possuísse uma determinada moeda, podia depositá-la no banco, onde recebia, em troca, um certificado de valor correspondente, com o qual podia, mais facilmente, exercer a sua actividade económica.

«Na Idade-Média aparecem-nos na Itália, além dos cambistas e dos judeus que se entregavam à usura, os primeiros bancos públicos, como o de Veneza, o mais antigo, que parece ter tido a sua origem num empréstimo feito ao Governo. O Banco de S. Jorge, em Génova, teve também, ao que se diz, o seu primeiro capital constituído por um empréstimo que os seus sócios fizeram ao Estado. Tanto um como outro recebiam depósitos e abriam contas correntes. Estes bancos desempenhavam nessa época a função importantíssima de remediar os inconvenientes da variedade e instabilidade da moeda corrente, recebendo depósitos de moedas pelo seu valor intrínseco, e passando por êsses depósitos certificados expressos numa moeda ideal, a que se chamava moeda de banco. Dentre esta espécie de bancos, alcançou um notável desenvolvimento o de Amsterdam» (1).

(1) Prof. Sr. Doutor João Pinto da Costa Leite (Lumbrales), *ob. cit.*, pág. 72

passaram a ser instrumento de pagamentos, tinham o nome de *certificados de moeda* ou de *depósito*.

Tal sistema de emissões de certificados teve uma grande importância no regime das moedas paralelas, na Idade-Média. Assim, num país em que, ao mesmo tempo, circulasse moeda francesa, inglesa, alemã, etc., ou melhor, onde houvesse ausência de regime monetário uno, os bancos, para maior facilidade das transacções, criavam êsses certificados que vinham a constituir a sua moeda própria.

E assim, qualquer individuo que possuísse uma determinada moeda, podia depositá-la no banco, onde recebia, em troca, um certificado de valor correspondente, com o qual podia, mais facilmente, exercer a sua actividade económica.

«Na Idade-Média aparecem-nos na Itália, além dos cambistas e dos judeus que se entregavam à usura, os primeiros bancos públicos, como o de Veneza, o mais antigo, que parece ter tido a sua origem num empréstimo feito ao Govêrno. O Banco de S. Jorge, em Génova, teve também, ao que se diz, o seu primeiro capital constituído por um empréstimo que os seus sócios fizeram ao Estado. Tanto um como outro recebiam depósitos e abriam contas correntes. Estes bancos desempenhavam nessa época a função importantíssima de remediar os inconvenientes da variedade e instabilidade da moeda corrente, recebendo depósitos de moedas pelo seu valor intrínseco, e passando por êsses depósitos certificados expressos numa moeda ideal, a que se chamava moeda de banco. Dentre esta espécie de bancos, alcançou um notável desenvolvimento o de Amsterdam» (1).

(1) Prof. Sr. Doutor João Pinto da Costa Leite (Lumbrales), *ob. cit.*, pág. 72

Este banco entregava certificados de depósito em troca de moeda de ouro ou de prata que recebia, não pelo seu valor nominal, mas pelo seu pêsso. Tal foi o sistema que veio a transitar para outros países, como para a Itália, em Nápoles, e para a Espanha, em Barcelona.

Os portadores destes certificados de depósito, passados pelos bancos, tinham o direito de exigir o reembolso do ouro neles representado, quando quisessem; quere dizer, os certificados eram pagáveis à vista e ao portador.

Mas nota-se que, nesses bancos emissores, da mesma maneira que nos bancos ordinários, havia uma certa permanência nos depósitos que se faziam, isto é, não havia grande afluência de portadores de certificados a exigir a conversão destes. Foi então que, em consequência disto e em vista da boa aceitação de que os certificados gozavam nos pagamentos, os bancos emissores começaram a fazer emissões de tais certificados, mesmo que elles não representassem qualquer depósito.

E foi assim que começou o regime de emissão da nota de banco, que se generalizou a todos os povos, em virtude das vantagens que apresenta em face da circulação metálica.

Num regime de circulação metálica, acontece que o metal tem um limite de produção, o que tem como consequência uma diminuição no número das transacções. Pelo contrário, num regime de circulação fiduciária, já tal inconveniente se não verifica, visto que há a vantagem de, mais facilmente, se poder proporcionar a circulação às necessidades do mercado, desde que se façam novas emissões, no caso de se intensificarem as transacções; assim como fácil se torna também retirar da circulação as notas que excedam as necessidades do

mercado. Basta, para isso, que o banco emissor arrecade as notas que lhe forem à mão, sem fazer novas emissões.

Todavia, o sistema de circulação fiduciária, baseado na possibilidade de conversão do papel em moeda metálica, apresenta um grave inconveniente. Na verdade, pode suceder que os portadores das notas se apresentem a exigir a sua conversão, em número tal que o banco emissor não possa realizá-la, por falta de reservas metálicas em quantidade suficiente. E nota-se, até, um interessante paradoxo: ninguém pede a conversão da nota, enquanto se tem a confiança de que o banco pode realizá-la; mas todos acorrem a pedir a conversão, logo que se desconfie de que o banco não pode pagar!

Ora, na impossibilidade de satisfazer tóda a conversão da nota, o banco só tem um recurso: pedir ao Govérno o decretamento do *curso forçado da nota*, pelo qual esta passa a ser obrigatóriamente aceita nas transacções, e o banco fica dispensado de a converter. É esta a única maneira de evitar a falência do banco, bem como as dificuldades que adviriam para as transacções.

Por tudo isto, os bancos só devem fazer empréstimos a curto prazo e quando tenham a certeza de que elles se destinam a operações produtivas, a fim de que possam reaver rápidamentee os dinheiros em circulação e os seus devedores possam fácilmente satisfazer os seus compromissos.

Além disso, os bancos emissores necessitam de ter, permanentemente, uma certa reserva de metal, para fazer face a quaisquer pedidos de reembolso que, porventura, surjam. Antigamente, como no velho regime do Banco de Inglaterra, estabelecia-se o principio da igualdade entre a reserva e a circulação, isto é, seguia-se o regime de que as notas em circulação deviam repre-

sentar o exacto montante das reservas em depósito. Hoje, porém, segue-se um outro sistema, pelo qual o banco apenas é obrigado a ter a reserva correspondente a uma certa proporção ($\frac{1}{3}$ geralmente) das notas em circulação. É este o chamado sistema da *reserva proporcional à emissão*, adoptado na Alemanha e, entre nós, no Banco de Portugal, a partir do contracto de 1887.

Verifica-se que a maior parte dos países organizaram o seu sistema de emissão segundo o tipo do banco único, isto é, no regime de monopólio. Sendo assim, surge naturalmente a questão de saber quais as razões que levam os Estados a adoptarem este sistema de exploração e não o da livre concorrência.

Desde que a recepção de depósitos, realizada pelos bancos, é feita em livre concorrência, parece dever concluir-se que a emissão da nota deve obedecer ao mesmo sistema. Por outro lado, parece que devia adoptar-se a livre concorrência, desde que as emissões de notas são operações de crédito como outras quaisquer, e que são extremamente lucrativas. Parece, assim, que, o regime de livre concorrência seria o preferível, a fim de se obterem emissões mais baratas.

Todavia, estas considerações são de pouco valor, em face dos argumentos aduzidos a favor da adopção do sistema do monopólio na emissão das notas de banco. Na verdade, se é certo que emissão de notas é uma operação bancária, certo é também que elas representam verdadeiras emissões de moeda, visto que as notas circulam e são aceites como moeda.

E, por isso, torna-se necessário revestir a nota de todas as garantias, para assegurar a sua paridade com o metal.

Nos E. U. da América do Norte, por exemplo, onde,

até 1914, quasi havia a livre concorrência nas emissões, o simples facto de se estabelecer um crédito diferente entre as notas dos diversos bancos tinha como consequência uma grande affectação no crédito de tôdas as notas. Em vista disto, em 1914, criaram-se organismos tendentes a centralizar as emissões, para que, desta maneira, se evitassem as crises de circulação que frequentemente surgiam. Cada um destes organismos, que eram em número de 12, tinha a fiscalização e o controle de todos os bancos do distrito em que funcionava, e tinha a seu cargo a substituição gradual das notas que se encontravam em circulação pelas suas próprias notas.

Portanto, a consideração fundamental, com base na qual se deve optar pelo sistema do monopólio, é a de que este é o único sistema que garante à nota a unificação do seu crédito e que assegura, por isso mesmo, a sua circulação. Acresce ainda a necessidade de o Estado fazer uma boa fiscalização destas emissões, uma vez que elas são muito lucrativas e há a tendência de os bancos as realizarem em exagêro; fiscalização essa que tem em vista garantir o crédito da nota, o qual se reflete no crédito da moeda. Mas só com a adopção do monopólio se consegue essa boa fiscalização.

Estabelecido que se deve seguir o regime de monopólio, no sistema da emissão de notas de banco, ainda carece de solução o problema de saber se, adentro do monopólio, é preferível o regime de exploração em regie ou por concessão.

A favor do primeiro sistema militam as razões por nós já expostas em defesa da regie (1). Mas a adopção

(1) A pág. 275 destas Lições.

dêste sistema tem o grave inconveniente das emissões exageradas que o Estado pode fazer, para remediar os seus desequilíbrios financeiros. Na verdade, o sistema de ser o Estado quem explora directamente as emissões de notas, presta-se a que êle faça novas emissões, por vezes até clandestinas, para que lhe seja possível fazer face aos seus compromissos. Ora, isto é que constitúi um grande perigo, visto que as emissões em excesso provocam a impossibilidade de reembólso.

Por isso, nota-se a tendência para a adopção do sistema da concessão que, efectivamente, evita o inconveniente apontado, ou seja, o das emissões exageradas, já porque o instituto emissor tem de se manter dentro das cláusulas estipuladas, já porque, pelas mesmas razões, o Estado não pode exigir essas emissões destinadas a suprir deficiências financeiras.

Mas, como o Estado, por êste sistema, concede ao banco concessionário uma exploração bastante lucrativa, reserva para si um certo número de vantagens, não só porque isso é de justiça, dada a sua qualidade de concedente do monopólio, mas também porque se torna necessário reduzir os lucros do banco a um montante razoável, isto é, a pouco mais do que os de um estabelecimento comercial normal.

Essas regalias ou vantagens, a que poderemos chamar *compensatórias*, dadas pela emprêsa concessionária ao Estado, são diversas. De entre elas, a que mais se destaca é, naturalmente, a de uma participação nos lucros que, gerálmente, é representada por uma quantia bastante avultada.

Outra vantagem que o Estado aufere é a de ter, na administração do instituto emissor, representantes seus, a fim de melhor fazer uma bõa fiscalização.

Outra vantagem ainda é a de o Estado utilizar o instituto emissor e as suas diversas agências para o seu serviço de tesouraria. Com efeito, já vimos, ao estudar a conta-corrente do Estado com o Banco de Portugal, que este é a caixa geral do Tesouro, por isso que é quem guarda os fundos cobrados pelos tesoureiros da Fazenda Pública, e quem faz pagamentos por conta do Estado e distribui pelos diversos serviços as quantias de que estes carecem.

Finalmente, o Estado serve-se ainda do instituto emissor para realizar certas operações de crédito. Na verdade, já sabemos que o Estado, por vezes, recorre ao banco emissor, a fim de contraír empréstimos, que não representam senão antecipações de receitas. Ora, estes empréstimos, a curto prazo, que constituem a dívida flutuante na sua função normal e que são concedidos gratuitamente pelo banco até um determinado montante, é que representam uma das compensações feitas pelo banco emissor ao Estado.

Convém notar que estes empréstimos representam um grande perigo, tanto para as finanças do Estado como para as do banco emissor, uma vez que não é possível garantir que o Estado os não utilize na cobertura de déficits orçamentais. E já sabemos quais os inconvenientes que daí adveem. Efectivamente, desde que o Estado não consegue pagar o empréstimo dentro do próprio período financeiro, acontece que o débito passa para o ano seguinte, porventura, acrescido com um novo déficit orçamental; e assim sucessivamente.

Mas, como acima dissemos, os inconvenientes desta prática vão afectar também as finanças do instituto emissor, visto que este passa a ter os seus dinheiros *empatados* pelos empréstimos feitos ao Estado. E o resultado é o seguinte: o Estado vê-se na necessidade

de lhe conceder a faculdade de novas emissões de notas, o que afecta gravemente o crédito destas. E então, a única solução, para obstar aos cõntínuos pedidos de reembólso, é a inconvertibilidade da nota (1).

Mas, a inconvertibilidade da nota tem graves inconvenientes, como já vimos, os quais veem a reflectir-se, até, nas relações internacionais. Efectivamente, se um individuo necessita de fazer um pagamento numa praça estrangeira, e vigora o regime de convertibilidade, apenas lhe basta converter as notas em ouro, enviando êste para essa praça. E isto estabelece, um limite às oscilações cambiais, visto que êsse individuo não estará disposto a pagar por ordens de pagamento em moeda estrangeira mais do que pagaria se comprasse cá ouro que mandaria para o estrangeiro, onde seria cunhado por sua conta, e depois realizado o pagamento. Por isso, o preço das cambiais (ordens de pagamento de uma praça sôbre outra), não pode exceder o preço do

(1) Como já sabemos do estudo que fizemos na Cadeira de Economia Política, a inconvertibilidade é característica do *curso forçado* da nota. Neste regime, o papel tem poder liberatório, isto é, todos são obrigados a aceitá-lo nos pagamentos, e o Estado dispensa o banco emissor da convertibilidade ou reembólso. É ao regime de curso forçado, onde desaparece a solidariedade entre o papel e a moeda metálica, que se chama regime de papel-moeda.

Mas, além do curso forçado, há também o *curso legal* e o *curso voluntário*. O primeiro é aquele em que a nota de banco tem poder liberatório, podendo, porém, os seus possuidores exigir do banco emissor a sua conversão em moeda metálica; o segundo é o curso livre da moeda de papel, em que esta é considerada como outro qualquer título, podendo qualquer individuo recusar-se a aceitá-la nos pagamentos, quere dizer, a nota circula apenas pelo crédito que conquistou.

pagamento em metal. Nisto é que consiste o chamado *gold-point*.

Pelo contrário, no regime de inconvertibilidade, esse indivíduo do exemplo citado já se não pode furtar às oscilações cambiais, visto que lhe não é permitido transformar as notas em ouro. E assim, teria que pagar pelas cambiais aquilo que lhe fôsse pedido.

Em conclusão: o facto de o Estado recorrer a empréstimos do banco emissor, para cobrir déficits orçamentais, pode acarretar deploráveis conseqüências. Por isso é que os sistemas de emissão dos diversos países costumam conter certas disposições tendentes a evitar que o Estado se utilize desses créditos a não ser para suprir deficiências de caixa, isto é, com o carácter de antecipações de receitas.

Mas há outras considerações muito importantes que não podem deixar de ser tomadas em linha de conta. É que o banco emissor, pela elasticidade do seu crédito e regalias especiais de que goza, está obrigado perante o Estado a prestar auxilio aos outros estabelecimentos bancários, desde que estes se encontrem em situações difíceis e a êle recorram.

Desta maneira se estabelece uma espécie de hierarquia de bancos: bancos comerciais (1), financeiros, indus-

(1) «Os bancos comerciais que, como a sua designação indica, se destinam a fomentar o comércio, caracterizam-se por juntar à recepção de depósitos operações de crédito a curto prazo, como descontos e outros adiantamentos sobre títulos de crédito, etc. Com a recepção de depósitos encarregam-se as mais das vezes de fazer aos seus depositantes certos serviços de caixa e contabilidade, como cobranças, pagamentos, transferências de umas contas para as outras, etc.»

(Sr. Doutor João Pinto da Costa Leite, *ob. cit.*, pág. 45).

triais, etc., ao cimo da qual se encontra o banco emissor.

No entanto, o banco emissor precisa de seguir um certo número de cautelas, ao desempenhar êsse papel de assistência. E assim, êle apenas deve emprestar os seus capitais, quando forem destinados a cobrir meras faltas temporárias de disponibilidades e não a cobrir perdas, isto é, quando verificar que os bancos que pedem auxílio comprometeram os seus fundos em operações produtivas que ainda se não liquidaram, mas que são susceptíveis de liquidação.

Essa assistência presta-se, geralmente, pela forma de desconto de letras. O banco que precisa de auxílio endossa as letras descontadas que tem em carteira ao banco emissor e êste redesconta-as, isto é, adianta o seu montante ao banco a socorrer.

Mas é preciso notar que, pelas relações entre o banco emissor e os bancos que a êle recorrem, êstes teem de tomar em linha de conta a taxa de desconto do banco emissor. Assim, se os bancos comerciais descontam a 6% e, quando recorrem a êle, o banco emissor desconta a 8%, por hipótese, perdem com essa operação. Daqui resulta que a taxa de desconto do banco emissor é a que serve de base à fixação da taxa de desconto nos outros bancos; quere dizer, é à volta dela que gira a taxa adoptada pelos outros bancos.

Por isso, se o banco emissor eleva a sua taxa, todos os outros bancos se verão forçados a elevá-la também, para que não fiquem na contingência de perder muito, se tiverem necessidade de recorrer ao redesconto; pelo contrário, se o banco emissor baixa a sua taxa de desconto, os outros bancos baixá-la hão também, a fim de que a clientela lhes não fuja.

É claro que estas oscilações da taxa de desconto do

banco emissor, quer no sentido da alta quer no sentido da baixa, não podem fazer-se arbitrariamente. Com efeito, não se pode elevar muito a taxa, porque isso iria provocar dificuldades na produção; assim como se não pode baixá-la, quando no mercado há desconfiança sobre a boa situação do banco emissor, porque isso iria revelar o seu mau estado, o que teria como consequência o facto de toda a gente acorrer a pedir a conversão das notas.

Ao banco emissor compete regular a taxa do desconto conforme as indicações do mercado interno e externo e tendo em atenção não o seu exclusivo interesse mas o interesse geral. Por isso mesmo, o Estado não se desinteressa, geralmente, deste aspecto fundamental da actividade do banco, sendo este um dos aspectos do banco em que o Estado mais frequentemente intervém.

No entanto, embora a taxa dos outros bancos se aproxime da do banco emissor, certo é que nem sempre coincidem exactamente. Assim, no nosso país, por exemplo, há sempre uma pequena diferença para menos entre a taxa de desconto do banco emissor e a dos restantes bancos. Assim, quando a taxa adoptada pelo Banco de Portugal é de 6 0/0, a dos outros bancos varia entre 6 1/2 0/0 e 7 0/0. Há países, porém, em que sucede o contrário, isto é, em que a taxa de desconto do banco emissor é superior à dos outros bancos. É o que acontece nos grandes mercados financeiros, como os de Londres e Paris, em que há grande abundância de capitais.

Em conclusão: as garantias que o Estado se reserva, ao conceder o monopólio da emissão de notas, são geralmente:

- participação nos lucros;
- serviços de tesouraria;

- empréstimos para cobrir deficiências de caixa ;
- participação na administração do banco emissor ;
- obrigação de o banco emissor prestar assistência aos outros bancos ;
- sujeição da taxa de juro adoptada pelo banco aos interesses gerais.

*

* *

Entre nós, a emissão de notas constituiu um monopólio do Banco de Portugal. Este Banco, que resultou da fusão do Banco de Lisboa, fundado em 1821, com a Companhia Confiança Nacional, constituída em 1844, só teve confirmação legal em 1850, embora essa fusão se tivesse realizado em 1846.

«Esta fusão do Banco de Lisboa com a Companhia Confiança Nacional, que foi feita «mais para salvar os portadores de promissórias emitidas pela Companhia do que pela indispensabilidade do seu concurso para resistir e remediar os fundos golpes da crise desse ano» mereceu ásperas críticas que, na verdade, parecem justificadas, se se pensar que o Banco, embora numa situação difícil pela immobilização do seu activo, tinha recursos suficientes para fazer face aos seus compromissos, ao passo que a Confiança Nacional, cheia de compromissos, tinha um activo irrealizável, sendo fictícia a maior parte do seu capital.

No entanto, a fusão realizou-se, e o Banco de Portugal sucedeu aos direitos e obrigações do Banco de Lisboa e da Confiança Nacional, sendo-lhe concedido o privilégio de emissão de notas com exclusivo até 1876, salvo o direito concedido ao Banco Commercial do Porto. Tinha também o exclusivo dos depósitos judiciais e

administrativos e das caixas económicas. Devia amortizar as notas do Banco de Lisboa à razão de 18 contos por mês, e fazer ao Governo um empréstimo de 300 contos.

O privilégio da emissão de notas pagáveis ao portador foi limitado ao distrito de Lisboa, o capital do banco fixado em 8.000 contos, e a sua duração fixada em 30 anos que deviam findar em 1876.

A emissão era ilimitada, convertível à vista, sem reserva necessária e aceite como dinheiro pelas repartições públicas. Quere dizer, para o público as notas que emitisse o Banco de Portugal teriam apenas curso voluntário.

Ficava assim o regime da unidade da emissão restrito ao distrito de Lisboa, mas como afinal só no Norte vieram a constituir-se bancos emissores, o país podia, sob este ponto de vista, dividir-se em duas regiões: ao Sul, unidade de emissão, com o Banco de Portugal; ao Norte, pluralidade de bancos emissores.

A primeira tentativa feita no sentido de reorganizar o Banco de Portugal, dando-lhe o monopólio da emissão, foi feita em 1874, dois anos antes de expirar a antiga concessão. Passada a crise de 1876, em que o Banco de Portugal prestou auxílio aos outros bancos, revelando crédito e uma situação sólida, apesar de ter sido obrigado, por pouco tempo, no entanto, a suspender o reembolso das suas notas, pensou-se novamente em lhe conceder o privilégio da emissão, e em o organizar de maneira a poder, com segurança, desempenhar no nosso organismo bancário, o papel que, pela força das circunstâncias, tinha já sido levado a desempenhar.

No entanto, apesar de várias tentativas, só em 1887 se conseguiu organizar devidamente o Banco de Portugal como Banco emissor.

A lei de 29 de Julho de 1887, que estabelece as bases para o contrato a celebrar com o Banco de Portugal, marca o começo da vida d'êste Banco, como banco emissor na posse de tôdas as suas funções.

O contrato foi assinado em 10 de Dezembro d'êsse ano, e por êle ficou o Banco com o privilégio de emissão de notas com curso legal, privilégio que duraria 40 anos a partir de 1 de Janeiro de 1888.

A faculdade de emissão tinha o limite de o dôbro do capital social, podendo o Govêrno exigir o refôrço d'êste, quando a emissão atingisse 25.000 contos. A reserva metálica deveria ser de $\frac{1}{3}$ em ouro, não podendo descer abaixo dessa proporção sem autorização do Govêrno. O resto da emissão deveria estar coberto por valores comerciais realizáveis num prazo máximo de 3 meses. A reserva de um têrço devia calcular-se não só em relação à circulação, mas também em relação às outras responsabilidades exigíveis à vista.

A emissão de notas-prata era limitada ao montante da prata em caixa no banco; excepcionalmente, porém, e como medida transitória, essa emissão era permitida pelo dôbro d'êste montante.

Podia praticar as operações seguintes: descontos; compra e venda de ouro e prata em moeda ou em barra, de letras de câmbio e de títulos da dívida pública ou obrigações de emprêsas garantidas pelo Govêrno; fazer empréstimos sôbre penhores de metais e pedras preciosas, acções ou obrigações liberadas de companhias, de acções próprias até 5^o/₁₀ do seu capital, de títulos de Estados estrangeiros e de mercadorias armazenadas nos armazens gerais ou nas Alfândegas; créditos em conta corrente, saques, cobranças, transferências, etc. Quere dizer: eram-lhe permitidas as operações próprias de um banco comercial, mas, com determinadas restrições.

Assim: os empréstimos sobre penhores, as aberturas de crédito e a compra e venda de títulos só poderiam fazer-se até ao limite de 60% do capital do Banco, e, como já dissemos, os empréstimos sobre penhor de acções do próprio Banco, não podiam exceder 5% do mesmo capital.

Era-lhe proibido comprar de conta própria as suas acções, redescantar letras da sua carteira, fazer operações de bolsa a prazo, entrar na constituição de quaisquer emprêsas, abonar juro pelos seus depósitos, commerciar por conta própria, etc.

Eram estes, em resumo, os seus direitos. Falemos das suas obrigações.

Entre elas, estava a de criar filiais e agências, pelo menos nas capitais de distrito. Num raio de 5 quilómetros à roda dessas agências teriam curso legal as notas do Banco.

Obrigava-se o Banco a pagar os vencimentos das classes inactivas existentes em 1 de Julho de 1887, podendo emitir obrigações representativas desta operação.

Seria o Banco banqueiro do Estado e Caixa geral do tesouro na Metrópole, desempenhando as agências que o Banco era obrigado a ter em todos os distritos, os serviços dos antigos cofres distritais dos mesmos distritos.

Abria uma conta corrente ao govêrno podendo o débito dêste ir até 2000 contos.

Além disto, temos a participação do Estado nos lucros do Banco estabelecida nos termos seguintes: os lucros das operações de desconto e outros empréstimos, pela diferença de 5% e a taxa estabelecida pelo Banco seriam divididos ao meio entre o Estado e o Banco quando não excedessem 6%, porque o que

excedesse 6 % iria na totalidade para o Estado. Além disso o Estado recebia metade dos lucros totais do Banco, depois de deduzidas as quantias legais para os fundos de reserva, e as necessárias para dar aos accionistas um dividendo de 7 %.

A administração do Banco era exercida por um governador nomeado por 6 anos pelo Govêrno; uma direcção composta de 10 membros e um conselho fiscal composto de 7, eleitos pela Assembléa Geral. O governador e os directores constituíam o Conselho de Administração, e êste juntamente com o Conselho Fiscal, constituía o Conselho Geral do Banco.

Além disso havia um vice-governador destinado a substituir o governador, escolhido anualmente pelo Govêrno dentre três directores designados pelo Conselho Geral, e um secretário geral, nomeado pelo Govêrno que assistia às reuniões do Conselho com voto meramente consultivo.

O contrato de 1887 marca, na história do Banco de Portugal uma data notável, pois de então lhe adveem as característas de um banco emissor, na posse de todos os meios para desempenhar cabalmente as suas funções.

Mas pouco tempo se passou sem que no contrato se tocasse...

Não é aqui o lugar de fazer a história da crise de 1891, tanto mais que ela já está feita, mas apenas de, em linhas gerais, decrever a sua influência na vida do Banco de Portugal.

Como se sabe, o Decreto de 7 de Maio de 1891, atendendo à anormalidade da situação e à constante drenagem do ouro que punha em perigo as reservas do Banco, determinava a canhagem de 2000 contos em prata e a troca, por espaço de 3 meses, das notas

representativas de ouro por moeda daquele metal, primeiro na sua totalidade e depois por metade, sendo o resto pago em ouro. Esse mesmo decreto elevava a 4000 contos o crédito de 2000, concedido ao Estado, em conta corrente pelo contrato de 1887, violando assim as disposições do mesmo contrato; e determinava que o montante das notas em circulação não excederia o tripulo do montante da reserva metálica, compreendidos os 2000 contos em prata por esse decreto autorizados.

Violava-se, pois, também o contrato de 1887 no que dizia respeito à reserva que seria de $\frac{1}{3}$, em ouro, das notas em circulação e outras responsabilidades exigíveis à vista.

Mas não se ficou por aqui. Logo em 10 de Maio era decretada a moratória geral por 60 dias, moratória que foi prorrogada na ocasião da expiração do seu prazo — 10 de Julho — até à implantação de um novo sistema monetário.

Entretanto as reservas do Banco já estavam muito abaixo da proporção legal, segundo se lê na representação ao Governo entregue pela direcção do Banco em 22 de Maio. «As reservas do Banco, diz a referida representação, já enfraquecidas antes do dia 6 pela incessante exportação para Inglaterra do primeiro destes metais (o ouro), mais se reduziram com a saída da prata por trôco de notas, e de ouro em larga escala, com o fim de ocorrer a pagamentos do Banco, em Inglaterra.» Os pedidos de auxílio por parte de outros estabelecimentos de crédito eram constantes, e, por outro lado, os depósitos haviam diminuído sensivelmente.

Aproximava-se o termo da moratória concedida em 10 de Maio e a situação piorava sempre. O Banco fazia repetidas representações ao Governo pedindo pro-

vidências, e o Govêrno que já em 21 de Junho afirmara ao Banco o seu propósito de manter a inconvertibilidade da nota, prometia providências e louvava o Banco.

A lei de 30 de Junho autoriza o Govêrno a fazer um novo contrato com o Banco de Portugal, de forma que se desenvolva e facilite a circulação fiduciária e se amplie a concessão de créditos ao comércio e à indústria, a reformar o regime monetário na base do bimetalismo e a estabelecer as disposições necessárias para robustecer o crédito dos bancos e de quaisquer estabelecimentos que façam operações bancárias, no caso de receberem depósitos à vista...

Em 9 de Julho era a moratória prorrogada no que respeitava a notas do Banco. O decreto dessa data, no artigo 1.º, dispunha que continuasse a circulação de notas do Banco de Portugal nos termos do decreto de 20 de Maio, isto é, em regime de inconvertibilidade, que essa emissão não excedesse os limites estabelecidos na lei de 1887, e que qualquer novo aumento além do quantitativo da circulação àquela data, ficasse dependente de autorização do Govêrno.

No artigo 2.º sancionava-se o acôrdo intervindo entre o Banco de Portugal e os bancos emissores do Norte, para a recolha das notas dêstes, mediante um crédito que o Banco de Portugal lhes abria, na importância de 2.000 contos.

A conta corrente do Tesouro, excedia ilegalmente o limite de 4.000 contos que irregularmente lhe havia sido fixado pelo decreto de 7 de Maio. O auxílio do Banco de Portugal era cada vez mais instantemente pedido, e êste em vista disso pedia ao Govêrno autorização para aumentar a emissão, aumento que lhe foi permitido pela portaria de 16 de Julho, na importância de 2.500 contos. Mas logo em 20 de Agosto, novo aumento foi per-

mitido até ao limite de 27.000 contos, máximo que, segundo a lei de 1887, a circulação do Banco podia atingir. Em 17 de Outubro esse máximo é excedido, sendo autorizada a circulação até ao limite de 31.500 contos.

Já em 4 de Setembro o Conselho Geral do Banco tinha feito ver ao Governo a ilegalidade da sua situação em virtude das suas exigências. O aumento da circulação desde 6 de Maio até fins de Agosto havia sido de 16.000 contos, e desses 16.000, 9.000 eram absorvidos pela conta corrente do Tesouro, e o resto por pagamentos do Banco no estrangeiro, pelo resgate das notas dos Bancos do Norte, e pelos auxílios prestados pelo Banco às praças em crise.

Por tudo se tornava urgente um novo contrato entre o Estado e o Banco, e foi esse contrato que se realizou em 4 de Dezembro.

Aumentou-se o limite máximo da circulação ao triplo do capital social, estabelecendo-se que o Banco podia ser obrigado a elevar o capital de 1000 contos, quando a emissão chegasse a 48.000 contos, e por cada 4.000 a mais de circulação...

A reserva metálica continuaria a ser de $\frac{1}{3}$, contando-se nela a prata e podendo excepcionalmente descer a $\frac{1}{5}$ com autorização do Governo, mas não podendo descer abaixo disso, nem em caso algum, de 7.000 contos. O Governo ficou autorizado a fixar o prazo dentro do qual o Banco devia reconstituir as suas reservas, quando organizasse o novo sistema monetário.

Estendeu-se o curso legal das notas a todo o continente do reino. Pelo contrato de 87, como vimos, tinha-o só num raio de 5 quilómetros em redor das agências.

Cessaram as operações das classes inactivas a quem

o Banco pagava em virtude dos contratos de 1887 e 3 de Agosto de 1889, devendo a dívida que daí resultasse para o Estado ser liquidada em 35 anos.

Quanto ao regime da conta corrente, estabeleceu-se que o seu montante fôsse anualmente fixado por acôrdo entre o Estado e o Banco.

E' suprimida a participação do Estado na taxa de desconto acima de 5^o/_o, ficando o aumento desta taxa acima dêsse limite dependente de autorização do Govêrno.

Mas a situação peorava, sobretudo a da praça do Pôrto, e várias portarias convidavam o Banco a intensificar nessa cidade o crédito industrial, sob a forma de empréstimos sôbre penhores de mercadorias depositadas nas alfândegas ou armazens gerais. Com tudo isto, com a crescente exportação do ouro, dizia-se, o numerário era insufficiente. E por isso em Abril de 92 foi autorizado, a título provisório, o aumento da emissão até 54.000 contos.

Em 1892 era o limite da conta corrente elevado a 12.000, limite que é mantido para 1893.

Os aumentos da circulação fiduciária eram absorvidas pelo Estado. No balanço de 31 de Dezembro de 1893 a circulação era de 52.252 contos e os débitos do Estado eram de 35.871. Nêsse ano, novo contrato interveio entre o Govêrno e o Banco. O débito do Estado ao Banco por desconto de bilhetes do tesouro, foi convertido num empréstimo de 8.000 contos vencendo o juro de 3^o/_o, amortizável em 10 anos e garantindo por títulos da dívida pública. O Govêrno obrigava-se a concorrer para o refôrço da reserva metálica do Banco. Em 30 de Junho é permitido aumento da circulação até 63.000 contos . . .

E assim se foi andando sempre em successivos aumentos de circulação, e de créditos ao Estado e em

sucessivos adiantamentos dos empréstimos de 7.000 e 8.000 contos que não chegaram a ser pagos nos termos previstos . . .

Em 1897 a emissão atingia 72.000 contos.

Fica sumariamente exposta a vida do Banco durante o difficil período de 1891 a 1897 em que se viu constantemente assediado pelos pedidos do Govêrno em que a sua emissão aumentou extraordinariamente. Essa emissão aumentou sobretudo devido às necessidades financeiras do Estado, mas a verdade é que o Banco também procurou prestar aos outros estabelecimentos de crédito e às praças em geral, o auxílio que instântemente lhe pediam. E' o que se vê do aumento da carteira commercial do Banco e de outras verbas do seu activo.

Como dissemos, em 1898 a circulação fiduciária atingira 72.000 contos, depois dum contrato realizado em 1895, que a aumentara a 63.000 e da lei de 20 de Setembro de 1897 que autorizava o Govêrno a decretar êsse aumento.

Seguiu-se um período de uma certa estabilidade na emissão, pois de facto essa cifra de 72.000 contos como limite máximo da circulação se manteve até 1910, variando as notas em giro entre 70 e 67 mil contos. E' claro que desta sôma a parte mais importante era absorvida por débitos do Estado, variando a carteira commercial entre 19 e 12 mil contos, mas por outro lado, parece que a circulação dedicada às necessidades do comércio ia chegando, salvo em casos especiais, como na época das colheitas, em que o Banco se via na necessidade de seguir uma política de crédito restritiva. Atravessou-se assim uma época de relativa estabilidade na vida do Banco, até que em 1910, mostrando-se o limite rígido de 72 mil contos insufficiente para prover as necessidades das transacções, foi de novo aumentada

a faculdade de emissão do Banco nos termos seguintes : era permitida a emissão de notas de prata pelo dôbro da prata em caixa, e se a emissão excedesse aos 72.000 contos autorizados tornar-se-ia gratuita uma sôma do suprimimento ao Govêrno, igual ao excesso de circulação sôbre aquele limite.

Essa concessão, porém, era feita por um ano, mas o decreto da constituinte de 23 de Agosto de 1913 prorrogou-a por mais um, e a lei orçamental do Ministério das Finanças de 30 de Junho de 1913 prorrogou-a até nova decisão do poder legislativo.

O ano de 1914 marca o começo de uma nova fase na vida do Banco. E' o começo de um novo período de emissões constantes feitas, seguindo a tradição, não pelas necessidades da economia nacional mas pelas necessidades financeiras do Estado » (1).

Efectivamente, o Banco de Portugal foi forçado a realizar novos empréstimos ao Estado, não só para fazer face ao desequilíbrio orçamental mas também para prover a despêsas excepcionais de ordem preventiva, visto que o Govêrno carecia de material e dinheiro, a fim de se prevenir para a possível entrada da Portugal na Grande Guerra. Ora, como o Banco de Portugal tinha de fazer êsses empréstimos, necessitou de fazer novas emissões que só tiveram por consequência, como era de esperar, sucessivas desvalorizações da moeda e agravamentos cambiais.

« E foi neste estado de coisas que se chegou a 1918, ano a que por contrato de 29 de Abril se reformou o regime dos débitos do Estado, se assentou em bases

(1) Prof. Sr. Doutor João Pinto da Costa Leite (Lumbralles), *ob. cit.*, págs. 59 e segs.

novas a circulação, e se entrou numa fase nova da vida do Banco.

No contrato de 1918 procurou-se a unificação dos débitos do Estado ao Banco num só empréstimo. Êsses diversos débitos do Estado, eram parte do empréstimo das classes inactivas, o saldo em dívida do empréstimo de 7.000 contos de 4 de Dezembro de 1891, o empréstimo de 8.000 contos de 1893, diversos suprimentos, e bilhetes de tesouro descontados. A êsses empréstimos juntou-se a parte do débito em conta corrente necessária para perfazer a importância de 150.000 contos, e assim ficou constituído um empréstimo unificado, garantido pelas cauções dos seus componentes e sem prazo certo para reembólso, a não ser o fim do privilégio do Banco.

Êsse empréstimo venceria o juro de 1^o/_o ao ano, sendo $\frac{3}{8}$ para o Banco e $\frac{5}{8}$ receita do fundo de amortização e reserva.

Esta substituição do empréstimo único aos vários empréstimos feitos a variados títulos pelo Banco ao Estado foi, na verdade, uma medida de alcance pela simplificação e regularidade que veio trazer às relações entre um e outro. Com efeito, não permitindo a situação do Tesouro — como o provam os successivos adiantamentos de reembólso dos empréstimos de 1891 e 1893 — fazer um reembólso dos seus débitos ao Banco, melhor e mais séria era a solução de os transformar num empréstimo, sem prazo fixo de reembólso que não fôsse a cessação do privilégio do Banco. Por outro lado, essa unificação trazia uma grande simplificação às relações entre o Estado e o Banco, e a redução de juro vinha aliviar o Tesouro de um pesado encargo, e acabar com a situação de ser o Estado o principal fornecedor dos lucros do Banco, que assim, dizia-se, complacente-

mente acedia aos sucessivos pedidos de auxilio que aquele lhe fazia, sendo certo que o Estado podia, só por si, fazer as mesmas emissões que através do Banco fazia, em notas a que por sua autoridade era dado curso forçado, e que não representavam para o Banco — como em regime de convertibilidade — um compromisso de pagar a sôma representada em moeda metálica.

Mas a êste empréstimo unificado e consolidado junta-se, no contrato de 1918, o regime dos débitos contraídos durante o estado de guerra. Como se sabe, foi o recurso aos bancos de emissão um recurso geral nos Estados beligerantes, e na verdade, de todos os meios que podiam usar-se para a obtenção dos meios indispensáveis, era êsse o mais simples e o mais rápido.

Procurou-se no contrato de 1918 limitar êsses recursos, que até ao fim de 1919 não excediam 150.000 contos, e que depois disso se limitariam a 60.000 contos por cada ano a mais do período de guerra, entendendo-se que êste durava até um ano depois de assinada a paz. A êste limite, que então parecia larguíssimo, prometia o Estado circunscrever os seus pedidos. Mas não foi assim; os empréstimos ao Estado foram aumentados por sucessivos contratos, até se chegar ao fim de 1925 com um débito do Estado ao Banco de 1.325.005 contos.

Pelo empréstimo unificado de 150.000 contos e pelos empréstimos de guerra era emitida uma parte correspondente da circulação. Estes empréstimos eram garantidos por títulos da dívida fundada, pela cotação do mercado, e venciam todos o juro de 1^o/_o sendo $\frac{3}{8}$ para o Banco e $\frac{5}{8}$ para o fundo de amortização e reserva. Esta contribuição de $\frac{5}{8}$ para a amortização da dívida do Estado, era inspirado no que em França se fez em 1914, e constituía um meio prático de obrigar o

Estado a contribuir todos os anos com uma quantia, pequena fôsse ela, para amortizar os seus débitos. Supondo que os empréstimos ao Estado não ultrapassariam 300.000 contos, essa parcela para o fundo de amortização seria anualmente de 1875. No fim de 1925 — para o débito que indicámos — estava êsse fundo em 30.018 contos.

Desta circulação representativa dos empréstimos ao Estado, se distinguia — teóricamente, é claro — a circulação « própria do Banco » representativa das suas operações comerciais. Essa circulação, era, em regra, de metade da « circulação do Estado », não podendo ser inferior a 75.000 nem superior a 100.000 contos.

O limite da circulação era, assim, variável mas o seu regulador era mais o montante dos débitos do Estado, do que as necessidades do comércio e da indústria.

Estabelecia-se « em regra » a reserva metálica de 30% para a circulação própria do Banco, mas essa reserva não podia ir abaixo de 15% e desde que fôsse de 25% podia a circulação do Banco (dentro dos limites de 75 a 100 mil contos que lhe eram impostos) mover-se independentemente dos débitos do Estado. Tudo isto quer dizer que a regra 30% de encaixe era uma simples enunciação doutrinal, sem valor positivo algum.

Persistia-se, assim, em tornar os limites da circulação independentes das necessidades do público, e em os estabelecer em relação aos débitos do Estado.

O que é lamentável no contrato de 1918 é a fixação da circulação própria do Banco, quer dizer, da circulação destinada às operações comerciais, cujo montante, como vimos, é limitado pelos débitos do Estado estabelecendo-se o seu limite em proporção com êles.

E' unanimemente, pode dizer-se, reprovado pela doutrina o sistema da fixação rígida da circulação pro-

dutiva dos bancos de emissão, e os argumentos em que tal orientação se funda são tam evidentes e conhecidos que ocioso seria repeti-los. Porém, no contrato de 1918 persistiu-se nêsse sistema...» (1)

Em 1924, o Estado procurou estabilizar a moeda, a fim de pôr têrmo às inúmeras emissões de notas. Todavia, as emissões continuaram, e em 31 de Dezembro de 1925, a circulação fiduciária era de 1.820.899 contos.

Em 1926, surge um novo contrato que, «pelas circunstâncias que precederam, pelo seu relatório, e pelas suas cláusulas, parece inspirar-se numa orientação diferente da dos contratos anteriores.

Com efeito, como vimos, nos contratos anteriores, a principal, senão única, preocupação era a de satisfazer as necessidades de Tesouraria, e os aumentos da circulação «própria do Banco» eram feitas por parcelas quási insignificantes ao pé das notas emitidas para o Estado. Eram migalhas dadas a trôco dos favores feitos pelo Banco ao Estado, que de 1918 até agora nunca fizera aumento de circulação que não fôsse para, na maior parte, se servir dela.

O último contrato, pelo contrário, reserva a maior maquia das suas autorizações para o Banco, e, precedido de uma série de reclamações e pedidos de auxílio por representantes do comércio e da indústria, parece ter tido por principal fim satisfazê-las.

Com efeito, de um aumento de circulação autorizada — que desde 1924 estava relativamente estacionada — de 325.000 contos, reserva 200.000 para a livre dis-

(1) Prof. Sr. Doutor João Pinto da Costa Leite (Lumbralles), *obr. cit.*, págs 84 e segs.

posição do Banco e apenas 125.000 para o Estado, para despêsas de fomento colonial» (1).

Em 1930, o Decreto n.º 17.991, de 24 de Fevereiro, autorizou o Governo a celebrar um novo contrato e as convenções necessárias para o fim de este Banco ficar com a faculdade de exceder os limites da sua circulação de notas, quando estas sejam representadas por metal-ouro ou divisas estrangeiras adquiridas com o produto das exportações, ou para constituir uma reserva especial para estabilização da moeda nacional.

E o Decreto n.º 17.992, da mesma data, determinou que $\frac{3}{4}$ do produto do juro de 1% que o Tesouro abona pelos suprimentos feitos em virtude do contrato de 29 de Abril de 1918 reverta a favor da dotação trimestral do Fundo de amortização e reserva criado pela Lei n.º 404 de 9 de Setembro de 1915; e que $\frac{1}{4}$ reverta a favor do Banco.

*

* *

O regime actual do Banco de Portugal encontra-se estabelecido no Decreto n.º 19.962, de 29 de Junho de 1931, o qual aprova os Estatutos do B. P. e contém o contrato celebrado entre elle e o Estado.

Este contrato tende a estabelecer a situação normal, reduzindo os débitos do Estado e limitando os seus recursos ao Banco apenas a recursos de tesouraria, ou de dívida flutuante propriamente dita.

Para se poder fazer idéa da situação actual do B.

(1) Prof. Sr. Doutor João Pinto da Costa Leite (Lumbralles), *ob. cit.*, págs. 109 e 110.

P., faremos a transcrição de algumas cláusulas do contrato, para as quais chamamos uma especial atenção.

CLÁUSULA 2.^a: «É prolongada a duração do Banco de Portugal como Banco emissor, até findar o período de 30 anos, contados a partir de 1 de Julho de 1931, cessando no fim do referido período o privilégio da emissão de notas concedido ao mesmo Banco pela lei de 29 de Julho de 1887. Se este facto se der antes do pagamento integral dos débitos do Estado, este obriga-se a reembolsar o Banco, nessa data, do que lhe fôr devido».

CLÁUSULA 5.^a: «O Banco de Portugal é obrigado a manter, desde 1 de Julho de 1931, e na relação fixada no art. 1.^o do Decreto 19.869, a estabilidade do valor da moeda portuguesa» (1).

CLÁUSULA 10.^a: «Os débitos do Tesouro do Banco de Portugal, presentemente na importância de 1.540.354.000\$, incluindo o saldo da conta do Crédito Agrícola, serão reduzidos na data da estabilização ao saldo máximo 1.100.000 contos pelas liquidações e operações previstas nos artigos antecedentes, continuando o Estado a abonar ao Banco $\frac{1}{4}$ por cento sobre a importância em dívida como compensação do custo das notas».

CLÁUSULA 11.^a: «O reembolso da importância em

(1) Este citado art. 1.^o diz: «Desde 1 de Julho de 1931 vigorará no continente e ilhos adjacentes o seguinte regime de moeda:

1.^o O escudo ouro, moeda padrão, terá o peso de 0,^{sr} 0739 com o título de $\frac{900}{1000}$.

2.^o Os soberanos e meios soberanos ingleses de 7,^{sr} 98805 e de 3,^{sr} 99402 de ouro, com o título de $916\frac{2}{3}$ por 1000, continuarão a ter curso legal com o valor de 110\$ e 55\$ escudos ouro, respectivamente;

3.^o O conto, moeda de conta, será igual a 1.000\$ escudos».

dívida que resultar da aplicação do artigo anterior será feito com os seguintes recursos :

1.º O produto da venda das acções do Banco de Portugal pertencentes ao Tesouro, as quais serão vendidas gradualmente pelo mesmo Banco ;

2.º O produto da taxa de $\frac{1}{4}$ por cento sobre a dívida subsistente do Estado ao Banco ;

3.º Quaisquer outras verbas inscritas no Orçamento Geral do Estado para o mesmo fim».

CLÁUSULA 13.ª: O Banco é porém obrigado a ter em ouro amoeado ou em barra, títulos públicos ouro, nacionais ou estrangeiros, facilmente realizáveis, e divisas ouro sobre praças de países onde a moeda corrente seja de ouro ou notas convertíveis, uma soma pelo menos igual a 30% da importância da circulação fiduciária, depósitos e outros compromissos à vista.

§ 1.º O limite que a circulação fiduciária pode atingir em aplicação deste artigo é fixado em 2.200.000 contos, podendo ser aumentado por acôrdo entre o Governo e o Banco, conforme as necessidades da economia nacional.

§ 2.º O Banco pode, todavia, emitir notas acima do limite fixado por força do disposto no parágrafo anterior, uma vez que o excesso fique inteiramente coberto por ouro amoeado ou em barra.

§ 3.º Os títulos ouro nacionais serão da dívida externa (estampilhados), não podendo a sua importância exceder 22% da reserva existente, e serão convertidos em outros valores ouro, designados no corpo deste artigo, no prazo máximo de 10 anos.

§ 4.º O Governo trocará por títulos da dívida externa na posse da Fazenda os títulos ouro da dívida interna que estejam constituindo o fundo de amortização e reserva.

§ 5.º O Governo fará estampilhar os títulos nacionais da dívida externa pertencentes à carteira de títulos de crédito do Banco».

CLÁUSULA 15.ª: «O Banco de Portugal, quando os portadores o exigirem, reembolsá-lo-há em espécies ou divisas ouro, sobre o estrangeiro, à escolha do Banco e em harmonia com o disposto no art. 1.º do Decreto n.º 19.869.

§ 1.º A venda das divisas será efectuada por preço que não poderá exceder a paridade teórica na relação estabelecida no art. 1.º do Decreto n.º 19.869, acrescida dos encargos com a expedição do ouro. Servirá de base o câmbio sobre Londres, devendo o Banco publicar no *Diário do Governo* as cotações (gold points) assim determinadas e segundo as quais elle efectuará a transacção de divisas ouro.

§ 2.º Será estabelecida por acôrdo entre o Governo e o Banco de Portugal a data a partir da qual se torna obrigatória para êste a troca das notas por moedas de ouro».

CLAUSULA 18.ª: «O Banco de Portugal abrirá ao Estado uma conta corrente gratuita que não poderá exceder 100.000.000\$. Todos os levantamentos do Estado na mesma conta serão feitos unicamente em representação de receitas orçamentais do exercício respectivo do art. 20.º do Decreto n.º 19.869».

CLÁUSULA 19.ª: «O Banco constituirá dois fundos de reserva:

1.º Fundo geral de reserva, até ao limite de 50 0/0 do capital do Banco, formado com uma contribuição de 5 0/0 dos lucros líquidos anuais, destinado a constituir um capital suplementar do Banco. Êste fundo será iniciado com a verba de 2.700 contos, que constitui o fundo de reserva permanente.

2.º Fundo especial de reserva, sem limite, formado por :

a) 5% da importância dos lucros líquidos anuais.

b) a soma que, da parte dos mesmos lucros pertencente ao Banco, fôr sob proposta do Conselho geral, destinada a êste fundo pela assembléa geral.

O fundo especial de reserva será destinado a cobrir tôdas as depreciações do activo que a conta anual de ganhos e perdas não comportar e ainda a garantir um dividendo mínimo de 5% a distribuir como remuneração anual do capital. Êste fundo sera iniciado com a verba de 70.000 contos. . . »

CLÁUSULA 20.ª: «O saldo anual da conta de ganhos e perdas do Banco será distribuído pela forma e ordem seguintes :

1.º — 5 por cento para o Fundo geral de reserva até representar 50 por cento do capital do Banco ;

2.º — 5 por cento para o Fundo especial de reserva ;

3.º — 2 por cento para a Caixa de Aposentações do Pessoal, com um mínimo de 300 contos ;

4.º — Um dividendo de 6 por cento às acções ;

5.º — 80 por cento do excedente para o Estado, com o mínimo de 6.000 contos ; o restante, deduzido do que fôr necessário para elevar o dividendo a 7 por cento, será distribuído em partes iguais entre o Estado e o Banco.

§ único — Tanto o fundo geral como o fundo especial de reserva não teem representação especial nas verbas do activo do Banco e os seus rendimentos integram-se na conta de ganhos e perdas»-

CLÁUSULA 21.ª: «O conselho de administração será composto de 13 membros, a saber :

O Governador, que será o presidente ;

Dois vice-governadores, escolhidos pelo Ministro das

Finanças de entre pessoas de cultura económica e reconhecida competência técnica ;

Dez administradores eleitos pela assembleia geral, dos quais um será o vice-governador por parte do Banco, escolhido bi-anualmente pelo conselho geral.

§ 1.º — Tanto o governador como os vice-governadores por parte do Estado serão nomeados pelo Ministro das Finanças. . . »

A simples leitura destas cláusulas, que não carecem de explicação e que são da máxima importância para o estudo que vimos fazendo, mostra-nos claramente o regime actual de emissão de notas de banco, no continente e ilhas adjacentes.

Quanto à emissão de notas para as colónias, apenas diremos que ela está confiada ao Banco Nacional Ultramarino e ao Banco de Angola.

Até 1926, era o Banco Nacional Ultramarino o concessionário exclusivo dessa emissão para tôdas as colónias. A partir dessa data, porém, a emissão de notas para a província de Angola é feita unicamente pelo Banco de Angola ; para as restantes colónias, a emissão de notas, é feita exclusivamente pelo Banco Nacional Ultramarino.

De entre os diversos estabelecimentos bancários, distingue-se ainda, entre nós, a Caixa Geral de Depósitos que é de grande interesse para as receitas do Estado.

Já sabemos quais são as relações existentes entre ela e o Estado. Por isso, apenas acrescentaremos que 80% dos seus lucros revertem a favor do Estado e os restantes 20% revertem em benefício do seu fundo de reserva.

43. Outras explorações.

- C) Correios e Telégrafos;
- D) Cunhagem da moeda;
- E) Imprensas Nacionais;
- F) Lotarias.

C) Correios e Telégrafos. — Vamos agora estudar a exploração dos Correios e Telégrafos que ocupa também um lugar de grande importância entre as fontes de receitas do Estado.

Quanto ao sistema de exploração, já se não põe o problema de saber se ela deve ser em livre concorrência ou em monopólio, visto que a doutrina é unânime em considerar o monopólio como o único meio de se obterem os desejados resultados desta importante exploração.

Ao tratarmos da exploração dos Caminhos de Ferro, vimos que os argumentos de JÈZE a favor da regie, só seriam admissíveis em relação ao regime da livre concorrência e não em relação à regie, como elle pretende. Mas, como agora se não trata da regie, podemos servir-nos deles, para demonstrarmos a superioridade da exploração dos Correios e Telégrafos em monopólio.

Com efeito, «graças ao monopólio, pode assegurar-se um serviço rápido, regular e económico. Além disso, não seria admissível que o Estado mantivesse o serviço com grandes despêsas nas regiões pobres e de reduzido movimento, e soffrêsse a concorrência de empresas privadas naquelas regiões em que o movimento é intenso e lucrativo.

Estes argumentos são reforçados, no que respeita aos telégrafos e telefones, pela idéa de que os fios tele-

gráficos e telefónicos necessitam de passar sobre as vias públicas, sendo, por isso, preciso realizar expropriações. Ora, o monopólio do Estado facilitará estas operações» (1).

Por outro lado, no momento actual em que o movimento internacional é muito intenso e as comunicações internacionais estão muito desenvolvidas, as empresas privadas ver-se-iam em dificuldades para obterem tratados internacionais para o serviço postal internacional.

Vemos, portanto, que o melhor sistema de exploração do serviço postal é o do monopólio.

Mas pergunta-se: este serviço deve ser explorado em regie ou por concessão?

É doutrina geralmente aceita que o serviço dos Correios e Telégrafos deve constituir uma exploração pública em regie.

Isto resulta, em primeiro lugar, da possibilidade que há da exploração ser orientada segundo regras uniformes em todo o território.

Por outro lado, tratando-se de um serviço de interesse geral, que interessa a todo o país e não apenas a certas localidades, elle deve estar a cargo do Estado, pois só assim pode ser realizado com mais unidade e com mais economia, além de que, d'este modo o Estado pode ir modificando o serviço segundo as épocas e as necessidades, e conforme as idéas dominantes àcerca-do papel social desta exploração.

Além disso, o segredo das correspondências será mais garantido por uma exploração do Estado; esta vantagem torna-se mais evidente, quando se trata das

(1) JÉZE, *obr. cit.*, pág. 579.

correspondências oficiais; torna-se necessário que elas sejam transmitidas por um serviço público e não por uma empresa privada (1).

De resto, já os economistas da escola clássica, que, como sabemos, são contrários à intervenção do Estado nas explorações industriais, entendem que ela é vantajosa nesta exploração, visto tratar-se de um serviço que pode ser burocratizado.

Estabelecido, pois, que a exploração do serviço dos Correios e Telégrafos deve constituir um monopólio em regie, procuremos averiguar qual o critério que deve orientar essa exploração.

Para resolver esta questão, surgem três critérios: fiscal, industrial e do interesse geral.

O *critério fiscal*, segundo o qual o Estado explora para obter o máximo de lucros, encontra-se hoje abandonado, porque dificulta o desenvolvimento das correspondências, não permitindo, por conseguinte, a necessária expansão intelectual e moral do país. No dizer de JÈZE, «fazer do serviço dos correios uma exploração fiscal é matar a galinha por causa dos seus ovos de oiro».

Sendo, portanto, inaceitável este critério, temos que pôr o problema apenas em face dos outros dois.

O *critério industrial* é aquele pelo qual o Estado faz a exploração ao preço do custo ou com um lucro relativamente pequeno, a fim de satisfazer as necessidades públicas, sem que, no entanto, as despêsas do serviço sejam superiores às suas receitas. Quere dizer, por este critério, pretende-se que as receitas do serviço

(1) Para esta argumentação, também seguimos de perto a obra citada de JÈZE, a págs. 578 e 579.

cubram as suas despêsas, ou ainda, se possível fôr, que dêem um pequeno lucro.

O *critério do interesse geral* consiste em o Estado realizar a exploração de maneira a fornecer os serviços por um preço mínimo, mesmo inferior ao seu custo de produção, unicamente em vista de dar bõa satisfação às necessidades da colectividade.

A adopção de um ou outro dêstes dois critérios depende essencialmente da maior ou menor generalização de utilização do serviço. Assim, observado que todos os indivíduos se utilizam dum serviço e que há interesse em que dele se utilizem, compreende-se perfeitamente a necessidade de adopção do critério do interesse geral. Se, porém, se verifica que o serviço é apenas utilizado por um número mais ou menos restrito de indivíduos, por uma determinada classe que continuaria a utilizar-se deles, mesmo sendo explorado com o critério industrial, o que mostra que o serviço não é de interesse geral, deve seguir-se, então, êste critério.

É assim que, na generalidade dos países, o serviço postal tem sido explorado segundo o critério do interesse geral, e os serviços telegráfico e telefónico segundo o critério industrial.

Podemos, portanto, dizer que, no seu conjunto, os serviços de Correios e Telégrafos são explorados segundo um critério mixto do critério industrial e do critério do interesse geral.

Entre nós, os serviços dos Correios e Telégrafos constituem um monopólio em regie directa, com autonomia financeira, tendo o Estado uma participação nas suas receitas líquidas.

Recordamos, porém, que a sua autonomia é apenas

a título transitório, como vimos quando estudámos o problema da autonomia dos serviços (1).

O Estado tem dispensado a Administração Geral dos Correios e Telégrafos de lhe entregar a respectiva participação nos lucros, concedendo-lha, a título de empréstimo, para que ela a aplique em melhoramentos necessários aos serviços. É assim que, no orçamento das receitas (cap. v) do Orçamento Geral do Estado, figura uma verba sob a rubrica de participação nos lucros dessa Administração, a qual não representa senão a importância devida pelas participações dos anos anteriores, que o Estado não recebeu, e ainda reembolsos de outras quantias adiantadas pelo Estado (2).

Os serviços telefónicos, no nosso país, são também explorados em monopólio do Estado, à excepção das redes de Lisboa e Porto, cuja exploração está concedida a uma empresa particular — «The Anglo Portuguese Telephone Company Limited».

Com respeito às ligações telegráficas internacionais, há que distinguir as que são feitas por via terrestre e as que são feitas por via ultramarina. As primeiras estão a cargo da Administração Geral dos Correios e Telégrafos, e fazem-se por ligações directas. Para se obter uma ligação com a França, por exemplo, torna-se necessário fazer a ligação com a Espanha, e esta, por sua vez, com a França.

As ligações por via submarina e rádio-telegráficas são exploradas por empresas particulares internacionais, às quais o Estado fez essa concessão.

(1) V. pág. 60 destas Lições.

(2) V. observações do cap. v do orçamento das receitas, no Orçamento Geral do Estado.

a título transitório, como vimos quando estudámos o problema da autonomia dos serviços (1).

O Estado tem dispensado a Administração Geral dos Correios e Telégrafos de lhe entregar a respectiva participação nos lucros, concedendo-lha, a título de empréstimo, para que ela a aplique em melhoramentos necessários aos serviços. É assim que, no orçamento das receitas (cap. v) do Orçamento Geral do Estado, figura uma verba sob a rubrica de participação nos lucros dessa Administração, a qual não representa senão a importância devida pelas participações dos anos anteriores, que o Estado não recebeu, e ainda reembolsos de outras quantias adiantadas pelo Estado (2).

Os serviços telefónicos, no nosso país, são também explorados em monopólio do Estado, à excepção das redes de Lisboa e Porto, cuja exploração está concedida a uma empresa particular — «The Anglo Portuguese Telephone Company Limited».

Com respeito às ligações telegráficas internacionais, há que distinguir as que são feitas por via terrestre e as que são feitas por via ultramarina. As primeiras estão a cargo da Administração Geral dos Correios e Telégrafos, e fazem-se por ligações directas. Para se obter uma ligação com a França, por exemplo, torna-se necessário fazer a ligação com a Espanha, e esta, por sua vez, com a França.

As ligações por via submarina e rádio-telegráficas são exploradas por empresas particulares internacionais às quais o Estado fez essa concessão.

(1) V. pág. 60 destas Lições.

(2) V. observações do cap. v do orçamento das receitas, no Orçamento Geral do Estado.

D) **Cunhagem da moeda.** — Uma outra exploração industrial do Estado é a cunhagem da moeda, que está a cargo de um estabelecimento do Estado, — Casa da Moeda e Valores Selados.

A cunhagem da moeda constitúi, portanto, monopólio exclusivo do Estado que a explora em regie.

«Este monopólio, justifica-se facilmente pela necessidade de revestir a moeda da garantia pública, visto que, sem ela, a moeda não teria uma das suas qualidades essenciaes: a estabilidade. Reconhece-se também que o Estado deve explorar êste monopólio em regie; êle não deve confiar a cunhagem da moeda a emprêsas particulares submetidas à sua fiscalização; a moeda não pode gozar de garantia perante o público, se não fôr cunhada em estabelecimentos do Estado. Acessòriamente, como há uma tolerância de pêsos e toques, e visto que dêste privilégio podem resultar benefícios, é de desejar que só ao Tesouro público aproveitem» (1).

A Casa da Moeda tem também a seu cargo, não só a impressão de valores selados e outros valores do Estado, mas também a emissão das moedas subsidiárias que constitúi monopólio do Estado, pois é justo que o Estado aufera os lucros provenientes da diferença entre o valor real e o valor nominal dessas moedas, isto é, entre o valor do metal e despêsas de amoedação e o valor efectivo da moeda. Com effeito, as moedas subsidiárias teem sempre um valor real inferior ao valor nominal, cuja diferença constitúi para o Estado o chamado *lucro de amoedação*.

Pelo Decreto n.º 17.126, de 18 de Julho de 1929,

(1) Jêze, *obr. cit.*, pág. 569.

foram reorganizados os serviços da Casa da Moeda e Valores Selados.

No Orçamento Geral do Estado, apenas figura a receita bruta d'este serviço público, da qual é necessário deduzir as suas despêsas próprias. E, feita essa dedução, parece que somos levados a concluir que este estabelecimento não oferece ao Estado lucro algum. Todavia, o certo é que, como vimos, êle presta gratuitamente valiosos serviços ao Estado, que numa contabilidade industrial deveriam figurar como receitas, mas que no orçamento, em que só figuram entradas e saídas de dinheiro, não figuram.

E) Imprensas Nacionais. — Outra exploração que está também a cargo do Estado é a das Imprensas Nacionais.

«Esta exploração do Estado pode justificar-se quer pelas necessidades de administração (numerosos impressos administrativos, por vezes, confidenciais), quer pela utilidade de uma imprensa de confiança para a impressão de títulos de crédito e papel-moeda, quer, finalmente, pela necessidade de haver colecções de caracteres tipográficos que a indústria privada não poderia possuir, e sem as quais certas impressões seriam impossíveis» (1).

Entre nós, há duas Imprensas Nacionais: a Imprensa Nacional (em Lisboa) e a Imprensa da Universidade de Coímbra.

Embora legalmente não haja uma delimitação das publicações que competem a cada uma destas Imprensas, o certo é que, de facto, podemos fazer uma distinção. Assim, a Imprensa Nacional tem a seu cargo a

(1) JÉZE, *obr. cit.*, pág. 566.

impressão do *Diário do Governo* e de quaisquer outras publicações legais, fazendo além disso trabalhos particulares; e a Imprensa da Universidade de Coimbra está encarregada, especialmente, das publicações oficiais de carácter cultural e didáctico, tendo também impresso legislação, e fazendo também a publicação de trabalhos particulares.

Por virtude do decreto de 29 de Dezembro de 1897, que reorganizou os serviços das nossas Imprensas Nacionais, ficou estabelecido que as respectivas despêsas seriam pagas pelas receitas próprias dos respectivos estabelecimentos, considerando-se receita efectiva do Tesouro o saldo, quando positivo, ou legalizando-se oportunamente o déficit, na hipótese das despêsas serem superiores às receitas.

Pelo art. 9.º da Lei de 20 de Março de 1907, as despêsas e receitas das Imprensas Nacionais passaram a ser despêsas e receitas do Estado, pelo que se encontram, a partir de então, respectivamente no orçamento das despêsas e no orçamento das receitas do Orçamento Geral do Estado.

Em vista disto, não nos é possível determinar rigorosamente a produtividade industrial dêstes estabelecimentos.

F) Lotarias. — «Geralmente, condena-se a lotaria como desmoralizadora; ela favorece o espírito da imprevidência, faz crer ao público que a fortuna depende do acaso, quando é necessário persuadí-lo de que não pode conseguí-la senão pelo trabalho; enfim, a lotaria é um obstáculo à economia; as pessoas pobres preferem empregar as suas economias na lotaria a depositá-las em caixas económicas.

Estas considerações levaram certos países a proibir

não só as lotarias do Estado, mas também as dos particulares.

Há países, porém, em que a paixão pelas lotarias é de tal ordem que a sua abolição não foi ainda possível: Itália, Espanha, Prússia, alguns estados alemães, Áustria, Hungria, Dinamarca e Sérvia. Na maior parte destes países, pensa-se que, desde que as lotarias são um mal que se não pode evitar, mais vale que o Estado as monopolize e aproveite os seus benefícios. Dêste modo, as operações da lotaria far-se-hão mais honestamente» (1).

Em Portugal, existe também a lotaria explorada em monopólio, monopólio esse que foi concedido a uma corporação de beneficência — a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Esta exploração acha-se presentemente regulada pelo Decreto n.º 12.790, de 30 de Novembro de 1926, o qual sofreu algumas alterações pelo Decreto n.º 17.737, de 6 de Dezembro de 1929, principalmente na constituição do conselho fiscal e distribuição das percentagens.

Nos termos dêste último decreto, só 38 0/0 dos lucros das lotarias pertencem à Misericórdia, sendo os restantes 62 0/0 distribuídos da seguinte forma:

20 0/0 para o Tesouro público;

15 0/0 para a Casa Pia de Lisboa;

15 0/0 para os Hospitais Civis de Lisboa;

12 0/0 para a Instituição de Seguros Sociais Obrigatórios de Previdência Geral.

Esta última percentagem é, porém, actualmente atribuída à Direcção Geral de Assistência.

(1) JÈZE, *obr. cit.* pág. 568.

CAPÍTULO III

Receitas provenientes das taxas

44. Natureza económica das taxas. Suas características. Em que se distinguem dos impostos e dos preços.

Sabemos que o Estado, a fim de dar satisfação às necessidades públicas, precisa de organizar serviços públicos, com os quais faz despêsas.

São dois os principais processos pelos quais o Estado pode satisfazer essas despêsas: ou faz pagar as despêsas a tôda a colectividade, dividindo-a proporcionalmente às faculdades económicas de cada um; ou faz pagar essas despêsas, no todo ou em parte, àqueles indivíduos que se aproveitam dos serviços.

Ora, quando o Estado usa do primeiro processo, diz-se que estamos em presença de despêsas pagas por meio do imposto; no segundo caso, trata-se do pagamento de despêsas por meio de taxas.

É das receitas provenientes das taxas que nos occuparemos neste capítulo.

Qual é a natureza económica das taxas?

Não podemos considerar as taxas como tendo o carácter de imposto nem tam pouco o carácter de preço. Com efeito, ao passo que o imposto representa uma quantia que o individuo paga coactivamente, sem que receba qualquer contra-prestação ou vantagem especial, a taxa não é mais do que uma sôma paga no

momento em que o indivíduo se utiliza dum serviço do Estado, representando, portanto, a contra-partida de uma prestação. Por outro lado, enquanto que o preço não é senão uma sôma paga em troca duma prestação de valor equivalente, a taxa representa, geralmente, uma quantia inferior ao valor do serviço prestado. Não é cobrada com critério industrial.

O Estado, ao organizar certos serviços públicos, não tem por fim exclusivo ou principal a cobrança das taxas, mas, exclusivamente, satisfazer os interesses da colectividade. É o que acontece com os serviços de Justiça, Instrução, Polícia, etc. Assim, p. ex., com a organização do serviço de Justiça, o Estado apenas teve em vista pôr ao alcance de todos os cidadãos um meio de poderem tornar efectivos os seus direitos. Todavia, os indivíduos que dele se utilizam tem de pagar uma determinada quantia (taxa de justiça), a qual não corresponde ao custo do serviço que lhes é prestado.

Desta maneira, o Estado procura que a todos seja possível recorrer aos serviços de Justiça para não ficarem com os seus direitos lesados.

Se a sôma que o Estado cobrasse fôsse superior, ou mesmo igual, ao valor do serviço prestado, isso poderia representar a um prejuízo não só para os particulares, que se privariam, por vezes, de recorrer à Justiça, mas também para a sociedade, visto que êsses serviços deixaria de representar uma medida preventiva do exacto cumprimento das leis.

Verificamos, assim, que no serviço de Justiça, como em quási todos os serviços, há um interêsse mixto — o interêsse particular e o interêsse geral.

Ora, para manter tais serviços, não são suficientes as quantias cobradas aos indivíduos que deles se utilizam, visto que estas são geralmente inferiores ao valor do

serviço prestado. E como o interêsse geral está também em foco, justo é que o Estado complete as sômas necessárias à manutenção dos serviços, com as suas receitas gerais, isto é, que as complete à custa da colectividade.

Vemos, portanto, que o Estado, em face de um serviço que não só tem interêsse particular mas também interêsse geral, divide a quantia necessária para a sua manutenção em duas partes: uma, paga por quem dêle se utiliza; outra, paga pela colectividade, isto é repartida coactivamente por todos em proporção das suas faculdades económicas.

Mas, embora êste critério de divisão se possa fazer com relativa facilidade, em teoria, o certo é que, na prática, é o problema das taxas que mais dificuldades levanta.

Do que ficou dito não deve concluir-se que certas quantias, mesmo superiores ao valor da prestação recebida, não possam considerar-se taxas. Há duas considerações que é necessário ter em linha de contas:

1.^a — Ao averiguar se uma receita constitui ou não uma taxa, é preciso olhar o serviço no seu conjunto.

Assim, quando um indivíduo vai a um notário para que êste lhe reconheça a assinatura, pode pagar mais do que o custo do serviço prestado. No entanto, isso não significa que se não trate de uma taxa, visto que, para a determinação desta, se tem de atender ao serviço em glôbo, isto é, ao serviço de Justiça com todos os seus serviços anexos (notariais, de registo, etc.). E, desta forma, observando-se que o total das quantias cobradas no exercício da actividade do serviço é inferior ao valor total das prestações do serviço, olhado em conjunto, isto é, que não se trata de uma exploração industrial, verificamos que qualquer dessas quantias, mesmo que isolada seja superior à respectiva prestação, constitui uma taxa.

Por outro lado, e pelas mesmas razões, nem tódã a quantia inferior ao valor da prestação recebida pode considerar-se uma taxa. Quando, p. ex., um individuo obtém uma transferência na Caixa Geral de Depósitos, pode pagar uma quantia inferior ao custo da prestação. Todavia, não se trata de uma taxa mas antes de um preço, visto que se trata de uma exploração industrial que vai encontrar em outras operações mais lucrativas a compensação desse serviço feito abaixo do custo, serviço que pode provocar o aumento daquelas operações.

2.^a — A natureza das taxas depende da natureza *normal* do serviço, isto é, só existe uma taxa, quando o serviço que cobra a quantia não tem carácter lucrativo.

Com efeito, pode succeder por exemplo, que a Caixa G. de Depósitos, em certo ano de crise, não realize lucro e, pelo contrário, só tenha perdas. Não obstante, isso não quer dizer que ela cobre taxas; isso apenas representa uma anormalidade da sua actividade, visto que a Caixa foi organizada com intuitos lucrativos.

Assim, a orientação geral do serviço e a sua natureza *normal*, é que são os elementos decisivos para a caracterização das taxas.

45. Teoria geral das taxas :

- A) Princípios a que deve obedecer a fixação do seu quantitativo;
- B) A quem deve ser atribuído o produto das taxas;
- C) Processos de cobrança;

A) Princípios a que deve obedecer a fixação do quantitativo das taxas. — ¿ Como há-de determinar-se o quantitativo das taxas, isto é, em que propor-

ção deve dividir-se o custo do serviço de interesse mixto entre o Estado e o particular que dêle se utiliza?

Eis o problema a que nos referimos no sumário anterior, e para a solução do qual nos aparecem vários critérios.

1) O quantitativo das taxas deve determinar-se segundo a proporção em que se encontram o interesse geral e o interesse particular em relação à organização do serviço. Assim, se na organização do serviço o interesse geral é superior ao interesse particular, é ao Estado que compete pagar a maior sôma para a manutenção e funcionamento do serviço; pelo contrário, se o interesse que preside à organização do serviço é o interesse particular, a maior quantia deve ser paga pelos indivíduos que dêle se utilizam.

Este critério, que parece muito simples, esbarra com um grande número de dificuldades. Na verdade, êle não nos mostra o processo de determinar a proporção entre o interesse colectivo e o interesse individual. Como há-de reduzir-se essa proporção a números? Como avaliar a medida do interesse? Estes problemas não são resolvidos por este critério que representa a enunciação de um princípio mas não a indicação de um processo. Por isso, pô-lo-hemos de parte.

2) Outro critério, seguido por alguns autores italianos, é o de que o quantitativo da taxa se determina pelo interesse que a sociedade tem em que o serviço esteja em condições de funcionar. Assim, uma vez que a sociedade tem interesse em que o serviço exista e esteja à disposição de todos os que pretendam dêle utilizar-se, é ao Estado que compete manter o serviço, competindo apenas aos indivíduos que dêle se utilizam o pagamento das despêsas com os actos de interesse individual. E, desta maneira, devem estar a cargo do

Estado as despêsas de manutenção do serviço e a cargo dos particulares as despêsas do seu funcionamento.

Êste critério, à primeira vista muito claro e sedutor, não resolve também a grande dificuldade de saber quais são as despêsas que constituem despêsas de manutenção do serviço e quais as que constituem despêsas do seu funcionamento.

Efectivamente, as despêsas com pessoal e com material serão despêsas de funcionamento ou despêsas de manutenção do serviço? Temos de concluir que tanto umas como outras representam simultâneamente despêsas com a manutenção e despêsas com o funcionamento do serviço visto que, para que se mantenha em condições de funcionar, êle precisa de certo pessoal e material. Sendo assim, pergunta-se: ¿ qual a parte das despêsas com pessoal ou com material que se deve incorporar nas despêsas com a manutenção? E qual a parte que pertence às despêsas de funcionamento?

O critério que vimos tratando não soluciona estas questões. Além disso, sucede ainda que não apenas a existência mas o próprio funcionamento do serviço interessa à colectividade, vendo-se o Estado muitas vezes forçado a baixar as taxas cobradas ao público a fim de que o serviço possa ser utilizado e, portanto, possa desempenhar cabalmente a sua missão.

Desta maneira, a colectividade, representada pelo Estado, é interessada não só nas despêsas de manutenção mas também nas de funcionamento do serviço, o que vai de encontro à divisão estabelecida por êste critério.

3) Porque em teoria se torna difficil encontrar um critério rígido, tem-se procurado critérios práticos que resolvam o problema.

Entre estes, destaca-se o critério prático adoptado

pelo professor italiano TANGORRA, que se dedicou especialmente ao estudo das receitas provenientes das taxas.

Êste autor afirma que a taxa não representa senão a parte diferencial do custo complexo de um serviço público que é atribuída aos que dele se utilizam por corresponder ao interesse que nesse serviço teem, observando que o carácter mixto das taxas só por critérios práticos permite a fixação do seu quantitativo. E; da mesma maneira que em relação aos diversos bens o interesse que as coisas teem para os individuos se mede pela sua procura no mercado e pela maior ou menor sôma que os particulares pagam, assim também é pela procura do serviço e pelo interesse da sua existência que o Estado estabelece as formas de fixação de taxas.

Uma vez fixadas as taxas, se o Estado verifica que os serviços são muito procurados mesmo para os casos mais fúteis, é porque a taxa se encontra demasiadamente baixa, sendo necessário, por isso, elevá-la; se pelo contrário, o serviço é pouco procurado, mas é indispensável, o Estado ver-se há forçado a descer a taxa, a fim de facilitar o acesso do público ao serviço.

Ê, portanto, através do interesse prático que o Estado tem, e da maior ou menor procura do serviço, que revela o interesse do público, que se deve fixar a taxa, segundo TANGORRA. Fixado o quantitativo das taxas, por êste critério empírico, elas constituem ou podem constituir uma receita do Estado ou uma receita de certos funcionários.

B) A quem deve ser atribuído o produto das taxas. — O sistema tradicional era o de atribuir as taxas aos funcionários do serviço onde elas são cobradas. Ê o que acontece com as taxas notariaes e judiciaes,

em que uma parte é atribuída aos funcionários que prestam os serviços.

Mas este sistema tem um certo número de inconvenientes, visto que facilita as exacções exercidas pelos funcionários. É clássico o exemplo de os funcionários multiplicarem as formalidades legais que exigem o pagamento de taxas, a fim de auferirem mais rendimentos. «Por outro lado, tal sistema faz com que os lucros dos funcionários do mesmo serviço não sejam iguais. Finalmente, tal sistema conduz o serviço à estagnação, visto que tóda a reforma administrativa ou judiciária, que tenha por efeito suprimir ou reduzir as taxas, tem de contar com a opposição, por vezes vitoriosa, dos funcionários» (1).

Pode acontecer também que o público recorra poucas vezes ao serviço, o que faz com que os funcionários sejam mal remunerados, em virtude do pequeno número de taxas cobradas; ao invés, pode acontecer que o serviço seja muito utilizado, o que tem como consequência uma grande remuneração para os funcionários, pelo facto de receberem um grande número de taxas.

Ora, se o sistema tradicional apresenta algumas vantagens, o certo é que nos mostra também um certo número de inconvenientes, pois que, se por um lado pode parecer justo que a remuneração dos funcionários seja proporcionada ao trabalho, por outro lado eles não têm culpa da pouca procura que, porventura, tenha o serviço.

Assim, aparecem-nos dois interêsses antagónicos:

a) necessidade de garantir uma remuneração que possa satisfazer as necessidades fundamentais dos funcionários;

(1) JÈZE, *obr. cit.*, pág. 706.

b) necessidade de proporcionar o trabalho à remuneração.

Ora, o sistema tradicional que vimos tratando, apenas respeita o segundo interesse, descuidando por completo o primeiro. Portanto, temos de concluir que ele não serve.

Hoje, os dois mencionados interesses antagónicos costumam resolver-se pelo processo de o Estado inclair no seu orçamento um vencimento certo para os funcionários e, além disso, lhes conceder determinados emolumentos (certa porção das taxas), como succede com funcionários judiciais, certos funcionários do Ministério das Finanças, etc. Por vezes, o Estado segue outro sistema pelo qual a remuneração dos funcionários é feita exclusivamente com o produto das taxas, as quais não são porém atribuídas directamente aos funcionários, mas sim depositadas numa caixa que lhes garante um mínimo de subsistência, de acôrdo com a categoria das suas funções e faz a distribuição do total das taxas em proporção da categoria de cada um. Se os emolumentos que cada um cobra não chegam a atingir êsse mínimo, a caixa completa-o no que faltar com o que outros cobrarem e vá além do máximo que lhes compete. Outras vezes ainda, a taxa é rendimento exclusivo do Estado, como acontece, por ex., com as taxas de instrução. Mas isto é muito excepcional, pois que, na maioria dos casos, os funcionários recebem pelo menos uma parte das taxas.

C) Processos de cobrança das taxas.—Os sistemas de cobrança das taxas são vários. Por vezes, o Estado cobra-as antes da prestação do serviço, como succede com certos serviços, para a prestação dos quais se exige a apresentação de um certificado ou quitação que prove haver sido paga a taxa.

Outras vezes, a taxa é cobrada no momento em que é prestado o serviço, como acontece com o pagamento de certas taxas notariais, etc.

Outras vezes ainda, o pagamento da taxa é feito posteriormente à prestação do serviço, como sucede com o pagamento das taxas judiciais. É de notar que, nos serviços de justiça propriamente ditos, se exige dos particulares o *preparo*, depósito que tem em vista garantir o pagamento da taxa, mas que não representa esse pagamento. Este sistema de pagamento da taxa posteriormente à prestação do serviço e o do pagamento no momento em que o serviço é prestado são os geralmente adoptados na generalidade dos países.

O segundo processo, isto é, o do pagamento da taxa no momento em que é prestado o serviço, faz-se geralmente por meio de inutilização de estampilhas fiscaes. Este sistema de pagamento por meio de estampilhas tem a recomendá-lo a sua comodidade e simplicidade derivadas da sua uniformidade, o que facilita uma boa fiscalização, como é necessário, e uma boa execução. No entanto, tem o inconveniente de dificultar a escrituração de contabilidade. Assim, se houver poucos tipos de estampilhas, acontece que a repartição que as vende não sabe o fim a que elas se destinam. Só no momento do seu uso é que, portanto, se pode averiguar quais os serviços em que as estampilhas foram utilizadas. Se, porém, houver um tipo diferente de estampilhas para cada serviço, para evitar o inconveniente da estampilha uniforme, succede que o público será induzido em confusão, em face da grande variedade de estampilhas. Por isso, na generalidade dos países, se tem seguido, de preferência, o sistema da estampilha uniforme.

46. Classificação das taxas. Principais grupos de taxas. Classificações propostas. Classificação adoptada.

Precisamente porque a sua natureza é um pouco duvidosa, não se tem conseguido uma classificação rigorosa das taxas que nela se baseie. Todavia, teem-se proposto várias classificações, embora encarando apenas o lado externo das taxas e não o seu conteúdo económico.

Uma dessas classificações distingue as taxas conforme os serviços em que são cobradas. É assim que há taxas com *carácter facultativo*, isto é, taxas que são pagas apenas por aqueles indivíduos que voluntariamente recorrem ao serviço, mas que podem deixar de a elle recorrer; e taxas com *carácter obrigatório*, isto é, taxas que os indivíduos são obrigados a pagar como condição indispensável para o exercício de determinada actividade.

Efectivamente, quando, por exemplo, um indivíduo recebe uma herança passível de um imposto, succede que elle, se acha excessivo o imposto que lhe foi fixado, pode requerer uma avaliação dos bens, pela qual terá de pagar uma determinada taxa. Neste caso, como é óbvio, trata-se de uma taxa de carácter facultativo. O mesmo acontece com as taxas postais e com as de instrução. Mas se, por exemplo, um indivíduo quizer vender objectos de ouro, é forçado a recorrer ao serviço de contrastaria, onde terá de pagar uma taxa, no momento em que se procede à verificação do toque do ouro dos referidos objectos. Trata-se aqui de uma taxa de carácter obrigatório, visto que esse indivíduo se não pode furtar ao seu pagamento, para que possa exercer a sua actividade. O mesmo se diga do pagamento das

taxas de aferimento de pesos e medidas, visto que ninguém pode utilizar-se dos pesos e das medidas, sem que os tenha previamente sujeitado ao referido aferimento. Caso idêntico se verifica ainda com o pagamento da maior parte das taxas notariais, embora pareça, à primeira vista, que se trata de taxas com carácter facultativo.

Desta maneira, há taxas facultativas e taxas obrigatórias, conforme a obrigação de pagar a taxa resulta de um serviço a que os indivíduos podem recorrer ou deixar de recorrer, ou de um serviço cujo uso é condição essencial do exercício de determinada actividade.

A classificação das taxas mais conhecida e, porventura, mais simples é a de JÈZE.

Êste autor classifica as taxas em 4 grupos:

1.º — *Taxas cobradas pela administração na ocasião da prestação de um serviço.* Êste grupo compreende: taxas de justiça, quaisquer retribuições escolares, taxas sanitárias, taxas de aferimento de pesos e medidas, taxas de contrastaria, certificados, autenticações, etc.

2.º — *Taxas cobradas na ocasião em que os indivíduos são colocados numa situação de favor.* São compreendidas neste grupo as taxas de dispensas legais de toda a natureza (como p. ex. em matéria de casamento), as taxas de naturalização, adopção, mudança de nome, títulos de nobreza (nos países em que existem), condecorações, etc.

3.º — *Taxas pagas para a administração facilitar aos indivíduos o exercício da sua actividade.* Compreendem-se aqui as taxas cobradas pelos diplomas de funções públicas, e de habilitações legais para o exercício de certas profissões, as taxas de portagem, peagem, etc.

4.º — *Taxas cobradas pela melhoria da situação econó-*

mica. Neste grupo estão compreendidas as taxas cobradas ao proprietários de certos prédios, quando junto deles se abre uma via pública que os vai valorizar.

Vejamos que crítica pode opôr-se a esta classificação.

A classificação de JÈZE parece ser inaceitável, já porque apenas atende ao lado externo das taxas e não ao seu conteúdo económico, já porque não obedece a um critério rigoroso, apresentando-se, por isso, bastante heterogénea.

Com efeito, analisando os diversos grupos desta classificação, verificamos que, no primeiro, se podem englobar as taxas da maior parte dos serviços, visto que quasi tôdas elas são afinal cobradas no momento da prestação do serviço.

As taxas do segundo grupo reduzem-se, por isso mesmo, às do primeiro, visto que fazem parte de um conjunto de taxas destinadas a assegurar o custeio de um serviço público. Como vimos, para caracterizar uma taxa é necessário atender não a cada prestação de per si, mas sim ao conjunto do serviço. Ora, precisamente nas taxas que compõem êste grupo, observa-se o seguinte: ou se consideram em relação a cada prestação particular, à situação especial concedida em cada caso pelo Estado, e então não são taxas mas verdadeiros impostos, porque a importância da sôma exigida dos particulares é muito superior ao *custo* da concessão do favor; ou se consideram em relação ao conjunto do serviço em que são cobradas (como deve ser) e então são verdadeiras taxas mas devem incluir-se no primeiro grupo. Assim a taxa cobrada por uma dispensa de casamento é muito superior ao custo dessa licença, e tomada em relação a êste, não podia, por isso, ser considerada uma taxa; mas se a considerarmos como uma das receitas dos serviços do Registo Civil será uma taxa do primeiro grupo.

Em relação ao terceiro grupo, também esta classificação se apresenta bastante heterogénea. Na verdade, JÈZE incorpora nele as mais variadas taxas, como as cobradas por diplomas de funções públicas, as de habilitações legais, as de portagem e peagem. É evidente que se trata de taxas com conteúdo económico muito diverso, pois que difficilmente se encontra o laço que as une no mesmo grupo. Assim, nota-se uma grande diferença entre as taxas de portagem e peagem e as taxas de diplomas de funções públicas e habilitações legais; não obstante, JÈZE collocá-as no mesmo grupo. Por outro lado, é de notar a semelhança entre estas últimas e as taxas de matrícula nos estabelecimentos de ensino; e todavia, JÈZE collocá-as em grupos diversos, sempre pelo mesmo erro fundamental de considerar não os serviços no seu conjunto mas sim cada prestação em especial.

O quarto grupo é igualmente criticável. Nele, JÈZE incluí certas receitas do Estado que melhor deveriam considerar-se verdadeiros impostos e não taxas, como elle pretende. Efectivamente, uma taxa supõe a existência de um serviço de utilidade mixta, como já notámos, isto é, não só no interesse particular mas também no interesse geral. Ora, quando se abre uma via pública que dá uma valorização aos prédios que a ladeiam, esta valorização é um mero reflexo do serviço que não tem por fim produzi-la, quere dizer, o serviço estabelece-se apenas pelo interesse público directo que tem. A valorização do prédio é um reflexo da actividade do serviço e é attribuída ao proprietário do prédio por virtude de certo instituto jurídico — o da propriedade privada. Essa valorização é aproveitada como ocasião fiscal para a cobrança de um imposto.

Uma outra classificação das taxas é a que atende ao critério material, classificando-as segundo a natureza material dos serviços que dão lugar à sua cobrança, tendo em atenção a natureza das relações que se estabelecem entre a colectividade e os indivíduos e que dão lugar à cobrança das taxas. Com este critério, porém, não foi, dada a sua dificuldade, estabelecida uma classificação satisfatória.

Outra classificação das taxas é a feita por TANGORRA. «Atendendo à natureza externa das prestações administrativas a que correspondem e pelas quais se pagam, TANGORRA divide as taxas em vários grupos: taxas de registo; taxas de publicação; taxas de instrução; taxas de administração ou entradas em estabelecimentos públicos; taxas de uso da via pública; taxas de deliberações nas coisas administrativas ou judiciais; taxas de inspecção, de fiscalização e vigilância; taxas de habitação; taxas de legalização de actos ou factos da vida jurídica privada; taxas de concessões; taxas sanitárias» (1).

Esta classificação enferma dos inconvenientes apontados à classificação de JÈZE, visto que inclui também em categorias diferentes taxas cobradas pelos mesmos serviços, e nas mesmas categorias taxas de serviços de natureza muito diversa.

WAGNER classifica ainda as taxas em: «Taxas judiciárias e administrativas; e taxas de civilização e prosperidade; subdividindo-se as primeiras em taxas de administração interna e taxas de administração de jus-

(1) TANGORRA, «*Trattato di Scienza della Finanze*», pág. 583.

tiça; e as segundas em taxas de instrução pública, taxas de administração externa e taxas de administração económica» (1). A primeira categoria representa o que há de estático na vida social; a segunda o aspecto dinâmico.

Esta classificação de WAGNER, embora não seja a classificação ideal, é contudo mais equilibrada e harmónica do que qualquer das outras por nós já tratadas. Por isso, e pela grande homogeneidade que apresenta, é aquela que adoptaremos no nosso estudo.

(1) WAGNER, «*Science des Finances*», vol. II, pág. 82.

CAPITULO IV

Receitas provenientes do imposto

§ 1º

NOÇÕES GERAIS

47. Conceito do imposto. Em que se distingue das outras receitas. Natureza jurídica e económica do imposto.

- A) Teoria do imposto acto de troca;*
- B) Teoria do imposto prémio de seguro;*
- C) Teoria do imposto dever social;*
- D) Teoria económica do imposto.*

«Nas finanças públicas modernas, o imposto é a principal fonte de receitas. Enquanto que, nas finanças públicas das antigas monarquias, o imposto era uma receita extraordinária, tinha um carácter subsidiário e complementar, é hoje a receita ordinária principal, e isto não sòmente pela importância dos recursos que fornece, mas ainda e sobretudo pela sua própria natureza, pelas idéas fundamentais sòbre as quais repousa actualmente na opinião pública.

Por imposto, entendemos uma prestação em valores pecuniários, exigida de um modo geral, dos indivíduos que fazem parte, transitória ou permanentemente de uma comunidade política, para satisfação das necessidades colectivas a cargo do Estado.

Vejamos quais os seus elementos essenciais.

O primeiro dêstes elementos, que ressalta da observação dos factos, é uma prestação em valores pecuniários, uma prestação em dinheiro. Na economia actual é mais fácil para o Estado receber as prestações individuais em dinheiro do que em géneros ou em serviços.

Um segundo elemento essencial do imposto é o de que a prestação é dada pelos indivíduos sem qualquer contra-prestação especial da parte do Estado. Nisto se distingue fundamentalmente o imposto pròpriamente dito da taxa, em que há, como sabemos, além da prestação uma contra-prestação.

Um terceiro elemento essencial do imposto, que se nota em todos os Estados civilizados modernos, é o constrangimento jurídico. O imposto é essencialmente um pagamento forçado. Os indivíduos não procedem voluntariamente ao pagamento do imposto, mas a isso são obrigados juridicamente.

Como quarto elemento essencial do imposto, os Estados civilizados modernos exigem que ôle seja attribuído aos indivíduos segundo regras fixas e não descrecionista-mente conforme o capricho e belo prazer dos agentes do Estado.

Em quinto lugar, o imposto é destinado à satisfação das necessidades colectivas a cargo do Estado. Há, entre o imposto e as despêsas, uma relação tam estreita que, pode dizer-se, a despêsa de interêsse geral é o fundamento e a medida do imposto. Dêste modo, realizados os serviços de interêsse geral, o Estado não deve realizar serviços que o não sejam, sobrecarregando os indivíduos com novos impostos.

A única garantia do destino do imposto, na maior parte dos paízes, é a sua votação e a das despêsas públi-

cas pelos representantes do país, pelo Parlamento, com preponderância da Câmara dos Deputados.

Finalmente, para que o imposto possa ser lançado sobre os indivíduos, é necessário que elles façam parte da comunidade política, transitória (estranjeiros) ou permanentemente. Enquanto membros desta comunidade e unicamente porque fazem parte dela, é que existe para os indivíduos a obrigação de pagar o imposto. Observa-se que esta idéa se applica não só aos nacionais, mas também aos estranjeiros que habitam ou passam pelo território. O que difere, quanto aos estranjeiros, é a fôrça e a duração do laço que os liga à comunidade política em que se incorporam.

Esta fôrça e esta duração não são as mesmas para o não-nacional que atravessa e para aquele que reside no território, para aquele que aí possui bens mobiliários e imobiliários e para aquele que os não possui. Mesmo o estrangeiro que simplesmente viaja no território, pertence — embora passageiramente — quer queira quer não, à comunidade política. Dêste facto derivam para elle vantagens (policia, justiça, etc.) e encargos (impostos, obrigação de respeitar as leis, etc.)» (1).

Procuraremos averiguar a natureza jurídica e económica do imposto, àcerca da qual nos surgem várias teorias: a teoria do imposto acto de troca, a teoria do imposto prémio de seguro, a teoria do imposto dever social e a teoria económica do imposto.

A) Teoria do imposto acto de troca. — Segundo esta teoria, seguida por PROUDHON, o imposto é consi-

(1) GÈZE, *obr. cit*, págs. 644 e segs.

Vejamos quais os seus elementos essenciais.

O primeiro destes elementos, que ressaltava da observação dos factos, é uma prestação em valores pecuniários, uma prestação em dinheiro. Na economia actual é mais fácil para o Estado receber as prestações individuais em dinheiro do que em géneros ou em serviços.

Um segundo elemento essencial do imposto é o de que a prestação é dada pelos indivíduos sem qualquer contra-prestação especial da parte do Estado. Nisto se distingue fundamentalmente o imposto propriamente dito da taxa, em que há, como sabemos, além da prestação uma contra-prestação.

Um terceiro elemento essencial do imposto, que se nota em todos os Estados civilizados modernos, é o constrangimento jurídico. O imposto é essencialmente um pagamento forçado. Os indivíduos não procedem voluntariamente ao pagamento do imposto, mas a isso são obrigados juridicamente.

Como quarto elemento essencial do imposto, os Estados civilizados modernos exigem que elle seja attribuído aos indivíduos segundo regras fixas e não descrecionariamente conforme o capricho e belo prazer dos agentes do Estado.

Em quinto lugar, o imposto é destinado à satisfação das necessidades colectivas a cargo do Estado. Há, entre o imposto e as despêsas, uma relação tam estreita que, pode dizer-se, a despêsa de interêsse geral é o fundamento e a medida do imposto. Dêste modo, realizados os serviços de interêsse geral, o Estado não deve realizar serviços que o não sejam, sobrecarregando os indivíduos com novos impostos.

A única garantia do destino do imposto, na maior parte dos países, é a sua votação e a das despêsas públi-

cas pelos representantes do país, pelo Parlamento, com preponderância da Câmara dos Deputados.

Finalmente, para que o imposto possa ser lançado sobre os indivíduos, é necessário que eles façam parte da comunidade política, transitória (estranjeiros) ou permanentemente. Enquanto membros desta comunidade e unicamente porque fazem parte dela, é que existe para os indivíduos a obrigação de pagar o imposto. Observa-se que esta idéa se aplica não só aos nacionais, mas também aos estrangeiros que habitam ou passam pelo território. O que difere, quanto aos estrangeiros, é a força e a duração do laço que os liga à comunidade política em que se incorporam.

Esta força e esta duração não são as mesmas para o não-nacional que atravessa e para aquele que reside no território, para aquele que aí possui bens mobiliários e imobiliários e para aquele que os não possui. Mesmo o estrangeiro que simplesmente viaja no território, pertence — embora passageiramente — quer queira quer não, à comunidade política. Dêste facto derivam para ôle vantagens (pólicia, justiça, etc.) e encargos (impostos, obrigação de respeitar as leis, etc.)» (1).

Procuremos averiguar a natureza jurídica e económica do imposto, àcerca da qual nos surgem várias teorias: a teoria do imposto acto de troca, a teoria do imposto prémio de seguro, a teoria do imposto dever social e a teoria económica do imposto.

A) Teoria do imposto acto de troca. — Segundo esta teoria, seguida por PROUDHON, o imposto é consi-

(1) GÈZE, *obr. cit.*, págs. 644 e segs.

derado um acto de troca, isto é, representa o preço das vantagens e serviços que o Estado presta a cada indivíduo. É assim que, quando um indivíduo paga um imposto, o Estado dá-lhe uma retribuição, muitas vezes unicamente por meio das vantagens que dos serviços públicos êsse indivíduo aufere.

Esta teoria é manifestamente inaceitável, visto que supõe uma equivalência de prestações que não existe no imposto. Com efeito, não se encontra uma relação entre a prestação e a utilidade produzida.

De resto, esta doutrina não se coaduna com os factos, porquanto, se o imposto fôsse na verdade um acto de troca, teriam de ser afastados das vantagens dos serviços aqueles indivíduos que, pelas suas condições económicas, não pudessem de maneira alguma pagar impostos. Tôda a obra de assistência e previdência social seria impossível. Ora, isto opõe-se à realidade dos factos, visto que a principal preocupação dos Estados é a de atender precisamente aos indivíduos que se encontrâm em piores condições de fortuna.

B) Teoria do imposto prémio de seguro. — Para alguns autores, como GIRARD, o imposto é considerado um prémio de seguro. Nesta orientação, não representa senão uma função de segurança e consiste numa quantia paga pelos indivíduos ao Estado, para que lhes salvaguarde os seus bens e as suas próprias pessoas.

Não é de aceitar também esta teoria, porque ela não está de acôrdo com a realidade. Efectivamente, se os indivíduos são perturbados no exercício das suas actividades, nem porisso o Estado é obrigado a indemnizar os contribuintes, como se verifica com qualquer companhia de seguros. Enquanto que o Estado apenas concede aos

contribuintes medidas preventivas para o bom desempenho das actividades individuais e sociais, uma companhia de seguros obriga-se a indemnizar os segurados, em caso de acidente.

Isto basta, para não considerarmos o imposto um prémio de seguro, além de que, estando nêste o prémio em proporção com o valor do património segurado, esta teoria levaria a respeito das despêsas sociais às mesmas inaceitáveis conclusões da teoria do imposto-troca.

C) Teoria do imposto dever social. — Segundo esta teoria, o imposto deve ser considerado um dever social, isto é, uma obrigação honrosa paga por todos os indivíduos, que deriva da solidariedade social. Na verdade, desde que os serviços públicos se realizam em benefício de todos, justo é que todos tenham a obrigação de concorrer para o seu pagamento, na medida das suas fôrças económicas. «Aquele que se recusasse ao seu pagamento faltaria a um dever de solidariedade, tam sagrado como o da defêsa da Pátria».

Mas esta teoria, a-pesar-do bom princípio que encerra, não nos explica a natureza jurídica e económica do imposto, como pretendemos.

D) Teoria económica do imposto. — Sabendo nós que as necessidades individuais e as necessidades colectivas são no fundo idênticas, é claro que, no fundo, os seus meios de satisfação são também os mesmos. Simplesmente, as necessidades colectivas não podem ser satisfeitas por uma actividade individual, visto que supõem, por sua própria natureza, uma colaboração, uma acção comum e concentrada dos indivíduos que formam a sociedade.

Sabemos também que as necessidades devem ser

satisfeitas segundo a ordem decrescente da sua intensidade. Necessário se torna, portanto, estabelecer um critério com base no qual se determine quais as necessidades que devem ser satisfeitas em primeiro lugar, isto é, quais as mais intensas.

Este princípio de que a satisfação das necessidades deve ser feita por ordem decrescente da sua intensidade verifica-se tanto nas necessidades individuais como nas colectivas, uma vez que estas são idênticas àquelas. Ora, se a natureza das necessidades é a mesma, distinguindo-se apenas pelo processo da sua satisfação, podemos formar delas uma unidade, de maneira que, de entre todas elas, sejam satisfeitas primeiramente as mais intensas.

Então, facilmente chegaremos à conclusão de que, dentro dessa unidade, as necessidades que mais se destacam pela sua intensidade são as necessidades individuais indispensáveis à existência dos indivíduos, como as de alimentação, as de vestuário, etc. E assim, os indivíduos não devem contribuir para a satisfação das necessidades colectivas sem que primeiramente tenham satisfeito as suas necessidades fundamentais.

Quere dizer: devendo todas as necessidades, quer colectivas quer individuais, ser satisfeitas por ordem decrescente da sua intensidade, e sendo as necessidades fundamentais (alimentação, vestuário, abrigo) necessidades individuais, não pode ninguém contribuir para a satisfação das colectivas (que exigem uma colaboração) sem primeiro ter satisfeito aquelas necessidades fundamentais. A contribuição para a satisfação das necessidades colectivas deve fazer-se por forma que não sejam sacrificadas nunca as necessidades mais intensas.

Com efeito, suponhamos uma sociedade formada por 3 indivíduos com rendimentos diferentes: um ape-

nas tem o indispensável para a sua alimentação ; outro tem, além disso, o indispensável para satisfazer as necessidades de vestuário ; e o terceiro tem grandes rendimentos que em muito excedem o necessário para a satisfação das necessidades fundamentais. Se, por hipótese, esta pequena sociedade pretendesse abrir uma estrada, para a qual seria necessário lançar um imposto sobre os indivíduos que a formam, é evidente que esse imposto deveria recair apenas sobre o terceiro indivíduo, uma vez que só éle dispõe de rendimentos suficientes para fazer face a outras necessidades que não as fundamentais. Simplesmente, o critério de intensidade das necessidades não é o livre critério de cada um (caso em que todos se furtariam ao pagamento do imposto, esperando gozar, à custa dos outros, benefícios trazidos pelos serviços públicos) mas sim o critério estabelecido pelo Estado.

É nisto, portanto, que consiste a teoria económica do imposto, segundo a qual o imposto é uma prestação coactiva exigida aos indivíduos que podem contribuir para a satisfação das necessidades colectivas, sem prejuízo da satisfação das necessidades individuais fundamentais, ou mais intensas que a necessidade colectiva a satisfazer.

Este critério, em que se fazem entrar na mesma escala as necessidades individuais e as colectivas, não se confunde com a teoria do imposto acto de troca, visto que o Estado, ao dar a contra-prestação, chamemos-lhe assim, isto é, ao satisfazer as necessidades colectivas, fá-lo apenas em razão de princípios de solidariedade social. Assim, no exemplo citado, com a abertura da estrada, seria satisfeita uma necessidade não só daquele que contribuía para a sua construção, mas também daqueles que não podiam contribuir, visto que a estrada é, por natureza, de uso colectivo.

Esta teoria económica do imposto, que se baseia numa escala geral descendente da intensidade das necessidades, embora pareça a mais lógica e mais perfeita, até certo ponto, não nos fornece, contudo, um critério de justiça. É necessário encontrar a «fórmula jurídica» que corresponda a esta natureza económica do imposto.

§ 2.º

PRINCÍPIOS JURÍDICOS DA TRIBUTAÇÃO

48. Critérios de justiça tributária.

- A) Teoria do benefício;
- B) Teoria do sacrifício;
- C) Teoria das faculdades.

Para determinar o critério de justiça tributária com base no qual deve ser lançado o imposto, aparecem-nos três teorias fundamentais: a teoria do benefício, a teoria do sacrifício e a teoria das faculdades.

A) Teoria do benefício. — Segundo esta teoria, o imposto pode considerar-se justo, desde que cada indivíduo pague em harmonia com os benefícios que recebe do Estado.

Como vemos, esta teoria é uma consequência das teorias que consideram o imposto um acto de troca e um prémio de seguro, às quais já nos referimos. Por isso mesmo, somos naturalmente levados a abandoná-la, como fizemos também relativamente àquelas de que ela deriva.

Com efeito, não é possível determinar o valor dos

benefícios que cada um recebe da actividade do Estado, e, conseqüentemente, estabelecer um imposto de harmonia com êsses benefícios. Além disso, ela levar-nos-ia a pôr a cargo das classes pobres os serviços que precisamente são estabelecidos para as beneficiar e que tendem a desenvolver-se cada vez mais. Ora isto contraria a realidade dos factos, visto que a orientação da generalidade dos Estados tem sido no sentido de isentar do imposto, o mais possível, essas classes.

B) Teoria do sacrificio. — «Esta teoria, primeiramente apresentada por STUART MILL, diz-nos que o imposto é justo quando fôr distribuído de tal maneira que importe para todos um igual sacrificio, isto é, que o imposto não acarrete a uns maiores privações do que a outros.

Esta teoria foi apresentada pelo escritor americano CARVER sob outra forma. Diz CARVER que o imposto deve ser organizado de modo a representar para os individuos o mínimo de sacrificio possível. Efectivamente, podia dar-se a igualdade de sacrificio, como queria STUART MILL, sem que o imposto fôsse reduzido ao mínimo.

Foi a escola austriaca, com a sua teoria da utilidade final, que veio dar à teoria do sacrificio um fundamento scientifico. Segundo esta escola, o imposto será justo, quando os bens com que os contribuintes o pagam se destinem a satisfazer necessidades igualmente intensas, porque só verificadã esta condição é que se pode dizer que o sacrificio é igual para todos» (1).

Esta teoria é incapaz de nos servir de critério de justiça tributária, visto que, sendo os sacrificios um

(1) Wagner, «*Science des Finances*», pág. 216 e segs.

facto de ordem psicológica, não nos é possível medi-los, estando por conseguinte fora do nosso alcance.

C) Teoria das faculdades. — Esta teoria consiste em considerar o imposto como justo, desde que cada indivíduo contribua para as necessidades colectivas, de harmonia com as suas faculdades. ¿ Como determinar rigorosamente o que sejam faculdades? Para ADAM SMITH, as faculdades confundiam-se com os rendimentos. Não é esta contudo a orientação que seguem os autores americanos. Assim, WALKER, deixando-se ainda influenciar pelo critério de A. SMITH, considera as faculdades como sendo o poder inato ou adquirido da produção. Mas, como o poder da produção é constituído pelo capital e pelo rendimento, são estes que constituem as faculdades do indivíduo.

Êstes elementos não bastam para determinarmos rigorosamente o conceito de faculdades.

Na verdade, dois indivíduos, com iguais rendimentos, mas sendo um solteiro e outro casado com numerosa família, embora tenham ambos o mesmo poder de produção, encontram-se em condições de completa desigualdade económica. A capacidade contributiva do primeiro é muito maior do que a do segundo. Por outro lado, também os rendimentos de um indivíduo que os obtém sem dispendir trabalho são mais seguros do que os de outro qualquer que trabalha para os adquirir. De resto, ao primeiro tais rendimentos adveem-lhe a título de herança, ao passo que o segundo aufere-os à custa do seu trabalho.

Portanto, temos de pôr de parte a idéa de que os rendimentos constituem o bastante para a justa determinação das faculdades, como pretendia ADAM SMITH.

Então, foi para evitar os inconvenientes dêste crité-

rio que SELIGMAN formulou um novo conceito de faculdades, que não só atende ao poder de produção constituído pelo capital e pelo rendimento, mas também ao poder de dispor dos resultados da produção, ou poder de consumo. É da coordenação destes dois poderes que resultam as faculdades de cada indivíduo. E agora o solteiro, que tem o mesmo poder de produção que o indivíduo com numerosa família, deve pagar mais do que este, porque o seu consumo é menor, tendo, por isso, um maior poder de dispor dos resultados da produção (1).

Como consequência desta nova orientação, é que nos aparecem diversos conceitos de rendimento: *rendimento bruto*, o produto total da actividade individual; o *rendimento líquido*, o rendimento lucrativo, isto é, o rendimento total, depois de deduzidas todas as despêças de produção do rendimento; e o *rendimento livre*, o rendimento líquido, depois de deduzidas as despêças de consumo particular, isto é, aquilo que excede os rendimentos indispensáveis à satisfação das necessidades fundamentais.

Dêstes três conceitos de rendimento, adoptou-se o do rendimento livre para servir de base ao pagamento do imposto, segundo a teoria das faculdades.

Desta maneira, adoptaremos como critério de justiça tributária a teoria das faculdades, por ser a mais consentânea com os princípios de justiça dominantes no actual regime de economia monetária.

(1) Para maior desenvolvimento desta doutrina, V. SELIGMAN, «*L'impôt Progressif en Théorie et en Pratique*», tradução francesa, págs. 295 e segs., que seguimos de perto, nesta exposição.

49. Os princípios da generalidade e da uniformidade do imposto. A isenção do mínimo de existência.

Há dois princípios tradicionais de justiça tributária a que sempre se faz alusão.

Êsses dois princípios de justiça, são: o princípio da generalidade e o princípio da uniformidade.

Pelo *princípio da generalidade*, todos os indivíduos são obrigados a concorrer para a satisfação das despesas públicas, isto é, ninguém deve ser isento do pagamento do imposto; pelo *princípio da uniformidade*, todos os indivíduos que se encontrarem nas mesmas condições devem pagar o mesmo imposto. Êste último princípio, inteiramente ligado ao da generalidade do imposto, é consequência necessária da igualdade perante os encargos públicos.

Estes dois princípios representaram uma reacção contra as isenções e privilégios fiscais baseados em diferenças de classes sociais, e tiveram a sua origem na Revolução Francesa. Se significam a condenação das desigualdades fiscais baseadas em diferenças de classes, não podem porém significar a consagração de uma igualdade aritmética na tributação, que estaria bem longe da justiça.

Por isso, não impede o princípio da generalidade que se consagre a isenção do mínimo de existência.

Pelo princípio de isenção do mínimo de existência, um impôsto deve recair apenas sobre aqueles rendimentos que excedam o mínimo de existência dos indivíduos, isto é, devem ser isentos do imposto os rendimentos indispensáveis à satisfação das necessidades fundamentais da família.

Na verdade, uma vez que os indivíduos devem con-

tribuir para a satisfação das necessidades colectivas, de harmonia com as suas faculdades; e, uma vez que estas, são constituídas por aquilo que excede os rendimentos indispensáveis à satisfação das necessidades fundamentais, parece que o princípio do mínimo de existência deve ser orientador de toda a política económica tributária.

Todavia, o mínimo de existência é de difícil determinação. Aparecem-nos duas fórmulas para o isentar do imposto. Uma é aquela pela qual o indivíduo só deve pagar imposto por aqueles *rendimentos que excedam* o indispensável para a satisfação das necessidades fundamentais da família. E assim, um indivíduo que tenha o rendimento de 50 contos, mas necessite de 6 contos para tal fim, apenas pagará imposto sobre 44 contos. Outra fórmula é aquela pela qual o imposto deve recair sobre *todos os rendimentos*, desde que eles excedam o indispensável para a satisfação das necessidades fundamentais. Desta maneira, no exemplo citado, o imposto recairia sobre os 50 contos.

Mas, quer adoptando uma, quer adoptando outra destas soluções, o contribuinte nada pagaria, no caso de os seus rendimentos não irem além de 6 contos.

50. Imposto proporcional, progressivo, regressivo e degressivo. A questão da proporcionalidade ou da progressividade do imposto.

O imposto é lançado geralmente, segundo uma percentagem sobre os rendimentos dos indivíduos. Mas há quatro sistemas de realização da tributação: imposto proporcional; imposto progressivo; imposto regressivo e imposto degressivo.

O *imposto proporcional* é aquele que absorve uma fracção constante da matéria colectável sobre que incide, isto é, aquele em que a taxa é sempre a mesma, seja qual fôr o volume da matéria colectável.

O *imposto progressivo* é aquele em que a taxa de tributação aumenta com o volume da matéria colectável.

No *imposto regressivo*, ao contrário daquilo que se dá com o progressivo, a taxa diminui à medida que aumenta a matéria colectável. Êste imposto difere, portanto, do proporcional, em que a taxa é uniforme, e do progressivo, em que ao contrário dêste, a sua taxa varia na razão inversa das variações da matéria colectável.

No *imposto degressivo*, passa-se uma coisa semelhante à que se dá com o imposto progressivo, apenas com a diferença de que a progressão é mais lenta. Costuma definir-se como o imposto em que a taxa diminui à medida que diminui a matéria colectável, porque geralmente reveste a fôrma de um imposto que tem uma taxa normal, mas que sofre reduções para os rendimentos particularmente baixos.

Para facilmente notarmos as diferenças entre estes diversos sistemas de tributação, vejamos o seguinte quadro comparativo com exemplos das quatro formas de tributação :

| Matéria colectável | Imp. proporcional | Imp. progressivo | Imp. regressivo | Imp. degressivo |
|----------------------|-------------------|------------------|-----------------|-----------------|
| 5 contos | 5% | 3% | 7% | 4% |
| 10 contos | 5% | 4% | 6% | 4 1/4% |
| 15 contos | 5% | 5% | 5% | 4 1/2% |
| 20 contos | 5% | 6% | 4% | 5% |
| 25 contos ou mais | 5% | 7% | 3% | 5% |

Em face dêste quadro, observa-se perfeitamente que, no imposto proporcional, a tributação aumenta proporcionalmente à matéria colectável, visto que se adopta sempre a mesma taxa; no imposto progressivo, a taxa aumenta segundo uma progressão, à medida que vai aumentando a matéria colectável; no imposto regressivo, pelo contrário, a taxa diminui progressivamente, à medida que aumenta a matéria colectável, quere dizer, verifica-se o inverso do que se passa com o imposto progressivo (1); no imposto degressivo, nota-se que a taxa aumenta com a matéria colectável, embora mais lentamente. A idéa dominante nesta última modalidade de tributação é a da proporcionalidade ao rendimento, procurando-se, no entanto, estabelecer uma taxa de favor para os pequenos rendimentos. E' assim que, ño quadro acima, a taxa é de 5% para o máximo rendimento, e vai diminuindo pouco a pouco, à medida que êle é menor.

A questão da proporcionalidade ou da progressividade do imposto.—Vamos agora ocupar-nos duma questão muito debatida e que consiste em saber se deve adoptar-se de preferência o imposto proporcional ou o imposto progressivo.

Por uma questão de método, veremos em primeiro

(1) A idéa que justifica o imposto regressivo é a de aliviar os ricos e sobrecarregar os pobres, visto que o custo de produção da tributação sôbre os grandes rendimentos é menor que sôbre os pequenos rendimentos. E' assim uma idéa puramente fiscal. Pelo contrário, no imposto progressivo, domina um princípio de justiça, pelo qual se deve sobrecarregar os ricos e aliviar os pobres, pois que aqueles estão em melhores condições de suportar maior tributação.

lugar como se justifica o imposto progressivo, pois que a defêsa do proporcional só surge quando se critica aquele.

O imposto progressivo tem sido defendido de duas formas: ou de uma maneira absoluta, defendendo-se no seu conjunto o sistema; ou de uma maneira relativa, defendendo-se apenas certas formas dêsse imposto, a fim de se realizar uma justa proporcionalidade.

Esta última forma de defêsa do imposto progressivo concretiza-se nas chamadas teorias compensatórias: *teoria compensatória geral* e *teoria compensatória especial*.

Com efeito, segundo a teoria compensatória geral, o imposto progressivo é o único justificável, se atendermos a que o Estado com os seus serviços públicos beneficia especialmente as classes abastadas, contribuindo até para as desigualdades sociais. Por isso, é ao próprio Estado que incumbe atenuar essas desigualdades, estabelecendo o sistema tributário do imposto progressivo, o único que pode compensar o mal de que, até certo ponto, o Estado é causador.

Pela teoria compensatória especial, especialmente defendida, entre outros, por LEROY-BEAULIEU, o sistema seguido para executar o sistema tributário em geral deve ser o do imposto proporcional, aproveitando-se apenas certas formas do progressivo, em vista de uma protecção às classes pobres e trabalhadoras contra o desvio da proporcionalidade que se verifica nos impostos de consumo em prejuízo dessas mesmas classes. Quere dizer: com o imposto de consumo observa-se um desvio da proporcionalidade em prejuízo das classes citadas, visto que os impostos de consumo, para serem produtivos, devem recaír, de preferência, sôbre os artigos de primeira necessidade, e êstes entram mais, proporcionalmente, na vida das classes pobres do que nas

classes ricas. Isto explica-se bem pela lei de ENGEL, segundo a qual, «quanto menor é o rendimento de uma família, tanto maior é a parte proporcional que ela destina às despêsas da sua subsistência». É por isso, até, que costuma dizer-se que os impostos de consumo são impostos regressivos, pois sobrecarregam mais as classes pobres do que as ricas. Ora, é para evitar este inconveniente, que se defendem certas formas do imposto progressivo, as quais funcionam como correctivos à regressividade dos impostos de consumo.

Mas estas duas teorias não tiveram uma larga repercussão, nem mesmo são defensáveis. Na verdade, a teoria compensatória geral orienta-se pela teoria do benefício, que já vimos ser inaceitável. Precisamente a progressividade do imposto tende e põe a cargo dos ricos serviços que aproveitam sobretudo aos poderes, realizando, assim, um princípio de solidariedade social, que a teoria do benefício não pode justificar. Quanto à teoria compensatória especial, mais fácil de admitir, é preciso notar, que não é fácil estabelecer a medida da compensação e, sobretudo, que aquilo que se pretende é, não determinar a maneira de alcançar uma verdadeira proporcionalidade, mas sim averiguar se o princípio do imposto progressivo é por si justo ou injusto.

Outra defêsa do imposto progressivo, já mais aceitável por corresponder mais à realidade e atingir este objectivo, é a de WAGNER. Para este autor, os rendimentos dos indivíduos dividem-se em duas partes fundamentais: uma, destinada à satisfação das necessidades fundamentais ou de ordem primária; outra, destinada à satisfação das necessidades de ordem secundária.

Ora, o imposto deve recair apenas sobre a parte dos rendimentos destinada à satisfação das necessidades de ordem secundária. Mas, como esta aumenta mais ràpi

damente do que o rendimento, quere dizer, como a parte destinada às necessidades fundamentais é quasi fixa (lei de ENGEL) segue-se que o imposto, no seu conjunto, é progressivo.

Suponhamos dois indivíduos, dos quais um tem o rendimento de 20 e outro o rendimento de 50. Para o primeiro, a parte indispensável é de 10, e para o segundo, de 20. Como só sobre a parte disponível é que deve de facto recaír o imposto, a situação será a seguinte:

| | rendimento | parte disponível | imposto de 10% |
|-----|------------|------------------|----------------|
| 1.º | 20 | 10 | 1 |
| 2.º | 50 | 30 | 3 |

Ora, se observarmos as taxas que estas tributações representam em face do rendimento total, verificamos que são progressivas. Com efeito, 1 representa 5% de 20 (matéria colectável total do primeiro contribuinte); ao passo que 3 representa 6% de 50 (matéria colectável total do segundo). Daqui se conclui que a tributação, para ser justa, deve ser progressiva, pois só assim se proporciona aos rendimentos *disponíveis* dos contribuintes.

Esta orientação não é mais do que uma aplicação da teoria da utilidade marginal, segundo a qual o valor de cada parcela de rendimento é determinado pela última necessidade a satisfazer, isto é, pela menos intensa.

Sendo assim, a apreciação individual de cada parcela de rendimento é tanto menor quanto maior fôr esse rendimento; e, por isso mesmo, para que o sacrificio seja igual, o imposto deve ser progressivo, visto que o valor unitário do rendimento está na razão inversa do seu volume. Por isso, um imposto de 10%, por exemplo, representa um sacrificio proporcional muito menor para

um individuo que tenha um rendimento de 100 contos do que para um que tenha um rendimento de 10.

Recordando o que dissemos àcerca-da natureza económica do imposto, também se pode dizer que, aumentando a satisfação das necessidades de formação social mais rápidamente do que a das fundamentais, o imposto deve ser progressivo, visto que os serviços públicos se destinam a satisfazer necessidades colectivas que ficam a cargo daqueles que teem rendimentos que excedem o indispensável à satisfação das de maior intensidade do que estas.

Ao lado destas teorias aparecem-nos as teorias *positivas* sôbre a progressividade, que se devem a MAZZOLA e LÓRIA. Dá-se com estes autores (que pretendem não dar a razão da progressividade à luz dos princípios de justiça tributária, mas sim explicar as causas da tendência para o predomínio do imposto progressivo) o caso curioso de chegarem a soluções semelhantes, partindo de pontos diametralmente opostos.

Para MAZZOLA, o predomínio do imposto progressivo não é senão uma manifestação decrescente do poder público das classes trabalhadoras e, por isso, há-de desenvolver-se cada vez mais.

LÓRIA, pelo contrário, afirma que (e isto não é senão uma aplicação da sua teoria das *finanças de classe*, segundo o qual a actividade financeira é sempre a expressão dos interesses de classe económica dominante) o imposto progressivo se desenvolve por convir à própria conservação da classe capitalista (a dominante ainda hoje) que se evite uma excessiva acumulação de riquezas, a qual acarretaria a sua ruína. O imposto progressivo seria um dos meios de evitar essa excessiva concentração; seria — permita-se-nos a expressão — uma espécie de salutar sangria económica.

O imposto progressivo não tem sido defendido por todos os autores. Assim, teem sido aduzidos contra êle certos argumentos, os quais são mais de ordem prática do que de justiça tributária. Tem-se dito, por exemplo, que o imposto progressivo é, em si, ilógico e impraticável, visto que nos leva à conclusão absurda de o imposto poder vir a absorver ou confiscar tôda a matéria colectável. Na verdade, progredindo sempre, a taxa haveria de chegar a uma altura em que atingisse 100 0/0, confiscando tudo.

Mas êste argumento é pouco sério, pois há dois sistemas de tributação progressiva: a tributação por taxas globais e a tributação por taxas parcelares (1). Ora, no sistema das taxas parcelares, nem ainda que o imposto pudesse atingir 100 0/0, realizaria o confisco da matéria colectável. Mas êste argumento é mesmo escusado, por que (e esta razão abrange o imposto progressivo de taxas globais) a progressão defendida foi sempre

(1) Suponhamos um sistema de tributação pelo qual os rendimentos até 5 contos pagam 3 0/0, até 10 contos pagam 4 0/0, até 15 contos pagam 5 0/0, até 20 contos pagam 6 0/0, até 25 contos e daí para cima pagam 7 0/0. Segundo êste sistema, denominado sistema de tributação por *taxas globais*, um indivíduo que tiver 25 contos pagará a taxa de 7 0/0, ou sejam 1.750\$ de imposto.

Mas, seguindo o sistema de tributação por *taxas parcelares*, o imposto relativo a êsses 25 contos será diferente. Na verdade, por êste sistema, os primeiros 5 contos pagariam, por hipótese, 3 0/0 (150\$); os de 5 a 10 contos pagariam 4 0/0 (200\$); os de 10 a 15 contos pagariam 5 0/0 (250\$); de 15 a 20 contos pagariam 6 0/0 (300\$); de 20 a 25 contos e daí para cima pagariam 7 0/0 (350\$). Por êste sistema o indivíduo citado viria a pagar 1.250\$, ou seja a sôma de todos os impostos atribuídos a cada uma destas parcelas.

limitada, nunca devendo a taxa exceder determinado máximo.

O imposto progressivo tem sido também criticado por conduzir ao arbítrio, ao classificar os rendimentos em grupos e ao determinar a taxa aplicável. Efectivamente, ¿ porque se fará um grupo até 5 contos e outro até 10 e não até 7 e até 16? Por outro lado, ¿ porque é que até 5 contos se deve aplicar a taxa de 3% e até 10 a de 4%, e não as de 1,5% e de 2%? Finalmente, o mesmo arbítrio se verifica ainda quando se determina o limite do rendimento para o estabelecimento da taxa. Na verdade, porque é que esse limite vai até 5 contos e não até 4500\$?

Não obstante esta crítica, deve optar-se pelo imposto progressivo, visto que arbítrio idêntico ou maior ainda se verifica na fixação da taxa do imposto proporcional, além de que este é bastante injusto, uma vez que onera, sem atender às condições económicas.

Tem-se dito ainda que o imposto progressivo dá lugar à fuga de capitais. Todavia, este argumento é rebatido por um dos próprios defensores do imposto proporcional, o qual diz que tal inconveniente deixaria de existir, uma vez que todos os países admittissem o imposto progressivo nas suas legislações fiscais. Além disso, a prática mostra-nos que esses inconvenientes não existem, pois que na Alemanha e na Inglaterra segue-se o imposto progressivo, e, não obstante, os capitais, longe de emigrarem, procuram ahi colocação.

De resto, uma prova de que o imposto progressivo não é tam desvantajoso como se diz é a de que elle é seguido na maior parte dos países, embora se adopte uma progressão reduzida.

51. Imposto pessoal e real. Descriminação dos rendimentos.

É costume fazer-se a distinção entre *imposto pessoal* e *imposto real*, dizendo-se que o primeiro é aquele que recai sobre as pessoas e que o segundo é o que recai sobre o património dos contribuintes.

Mas esta definição não é suficiente para estabelecermos uma rigorosa distinção entre o imposto pessoal e o real, porque todo o imposto tem sempre um aspecto pessoal e um aspecto real. Na verdade, o imposto pessoal, que recai sobre a situação pessoal do indivíduo, é também real, visto que afecta também a sua matéria colectável, pois é pago em dinheiro; por outro lado, o imposto real é real porque recai sobre a matéria colectável, e é também pessoal, porque afecta a situação pessoal do indivíduo que tem de o pagar.

Por isso, modernamente, tem-se procurado dar uma outra noção destas duas modalidades de imposto. Assim, o imposto pessoal, segundo a orientação dos autores modernos, é aquele que, affectando a matéria colectável, atende à situação pessoal do contribuinte; e o imposto real é aquele que recai sobre a matéria colectável sem atender à situação pessoal do indivíduo que o paga, isto é, sem atender ao grau de bem-estar que a matéria colectável assegura ao seu possuidor. É assim, um imposto que recai automaticamente sobre a matéria colectável, sem atender à situação pessoal de quem tem de o pagar.

Como exemplo de imposto pessoal, citaremos o imposto de rendimento, em que se atende à situação do contribuinte; e de imposto real, temos exemplo típico no imposto de consumo, visto que se não tem em atenção a pessoal situação do contribuinte.

As razões que pugnam a favor do imposto pessoal, isto é, a favor da personalização do imposto são :

1.º — *O imposto deve corresponder às faculdades do indivíduo.* Isto é, como já vimos, o imposto deve incidir apenas sobre o rendimento livre, ou seja, o rendimento líquido depois de deduzido o mínimo de existência familiar e as despêsas profissionais.

2.º — *Deve fazer-se a discriminação dos diversos rendimentos,* para que sejam sobrecarregados os rendimentos provenientes do capital e aliviados do imposto, o mais possível, os rendimentos resultantes do trabalho. E' assim que os Estados tendem a tributar mais fortemente os rendimentos de títulos mobiliários e de prédios rústicos e urbanos do que os rendimentos industriais e comerciais. A razão de assim ser é a de que os rendimentos provenientes do trabalho são mais precários, teem uma menor estabilidade do que os provenientes do capital. Efectivamente, um indivíduo detentor de capital tem um rendimento mais ou menos certo, que se prolongará mesmo em benefício dos seus herdeiros, constituindo o capital, de per si, uma reserva ; ao passo que um indivíduo que apenas tem de rendimentos os provenientes do seu trabalho, ver-se-há privado deles, uma vez que seja forçado a deixar de trabalhar, além de que, à sua morte, a família ficará em má situação económica. Ora, para se garantir àqueles que vivem apenas dos rendimentos do seu trabalho a constituição de uma reserva que lhes permita fazer face a quaisquer eventualidades e que constitui um verdadeiro seguro de vida, é que se considera dentro da idéa de personalização do imposto uma discriminação de rendimentos para se aplicar aos rendimentos provenientes do trabalho uma tributação mais leve do que a applicável aos que proveem do capital.

§ 3.º

PRINCÍPIOS ECONÓMICOS DA TRIBUTAÇÃO

52. Matéria colectável. Principais matérias colectáveis:

- A) As capitações;
- B) Os consumos;
- C) Os rendimentos;
- D) O capital;
- E) As faculdades;
- F) As mais-valias.

A matéria colectável do imposto não é senão o conjunto de tôdas as circunstâncias em função e na medida das quais o imposto é lançado e cobrado pelo Estado. Torna-se, portanto, necessário distinguir certas funções económicas dos indivíduos, de harmonia com as quais o imposto deve ser cobrado.

As matérias colectáveis podem incluir-se nos seguintes grupos: as capitações, os consumos, os rendimentos, as faculdades, o capital e as mais-valias.

A) **As capitações.** — O sistema das capitações é o único que abstrai da matéria colectável, e segundo o qual o imposto é pago *por cabeças*, pagando todos o mesmo, quaisquer que sejam as suas condições económicas.

Êste imposto pode recair sobre os indivíduos ou sobre as famílias, sem distinção de sexo ou idade, ou atingir apenas os indivíduos de certo sexo ou de certa idade.

O sistema das capitações é extraordinariamente simples, visto que dispensa quaisquer investigações sobre

o capital dos contribuintes, considerando única e simplesmente as próprias pessoas sobre as quais recái o imposto. Por outro lado, tal sistema é deveras rigoroso, pois impede que alguém se furte ao pagamento do imposto.

Não obstante estas vantagens, o sistema das capitações tem o inconveniente fundamental de não atender aos princípios de justiça tributária, visto que não toma em consideração as faculdades do contribuinte, desde que obriga a pagar a todos, quer sejam pobres quer sejam ricos. Por isso, tem sido pôsto de parte por todos os países civilizados. O último país que adoptou este sistema foi a Alemanha com um sistema de capitações graduadas por classes, embora as classes fôsem tão numerosas e minuciosas que o sistema de tributação não era, afinal, senão o do imposto progressivo.

Entre nós, o sistema das capitações apenas existe nas colónias, com o imposto de palhota ou cubata, pois tal sistema só se justifica nas regiões onde a situação económica dos indivíduos é sensivelmente a mesma, não se ofendendo, por isso mesmo, os princípios de justiça tributária.

B) Os consumos. — Por esta espécie de matéria colectável, o imposto recái sobre as despêsas dos indivíduos na aquisição de objectos de consumo. Tal sistema é bastante produtivo, pois são muitos os objectos de que se faz consumo, além de que não se torna muito sensível, uma vez que é pago pouco a pouco, à medida que se adquirem os objectos, pelo que evita uma grande opposição da parte dos contribuintes.

Todavia, também se notam inconvenientes neste sistema. De facto, êle representa a applicação de um princípio de todo o modo injusto, visto que sobrecarrega,

de preferência, as classes pobres, uma vez que o imposto para ser produtivo deve recair sobre bens de primeira necessidade e são estas que proporcionalmente mais consomem estes bens, como se conclui da lei de ENGEL, já de nós conhecida.

Por isso, a tendência moderna tem sido no sentido de apenas seguir este sistema em relação ao consumo de objectos de luxo, recaído, assim, a tributação apenas sobre as despesas que representam a satisfação de necessidades supérfluas. Mesmo aqui não se justifica a adopção do sistema da tributação sobre os consumos, porquanto o imposto se vem a tornar pouco produtivo, uma vez que tais consumos são próprios de uma determinada classe, e são susceptíveis de ser reduzidos.

No entanto, embora não seja de aconselhar num critério de justiça tributária, é ainda hoje grande a importância destes impostos, fiscalmente muito produtivos.

C) Os rendimentos. — Segundo um outro sistema, o imposto deve incidir sobre os rendimentos dos indivíduos, isto é, sobre as somas de riqueza que vão auferindo periódicamente, uma vez reintegrados os capitais que lhe tenham dado origem e que o indivíduo normalmente destina ao consumo, à satisfação das suas necessidades.

É costume, como vimos, fazer-se a distinção entre o rendimento bruto, o rendimento líquido e o rendimento livre (faculdades), havendo a tendência para a tributação do rendimento livre.

Porém, a respeito da tributação dos rendimentos, surge uma série de questões de duvidosa solução.

Em primeiro lugar, é preciso afastar uma questão que a prática há muito tem resolvida: a do imposto único sobre o rendimento. Na verdade, reconhecida a

impossibilidade de reduzir os sistemas tributários a um único imposto, resolvido fica tal problema.

Mais grave é a questão de saber como deve organizar-se a tributação dos rendimentos: se deve ser constituída por impostos parcelares sôbre os diversos rendimentos, ou se, pelo contrário, deve estabelecer-se um imposto sôbre os rendimentos globais dos indivíduos, isto é, tomar em relação a cada indivíduo a sôma total dos seus rendimentos e tributá-la por um imposto geral.

O sistema de tributação parcelar tem a vantagem principal de permitir a adaptação da tributação às condições especiais da matéria colectável. Assim, um indivíduo tem um rendimento que provém em parte de prédios que possui, em outra parte de um comércio que exerce, e finalmente ainda de capitais que colocou a juros. Esse indivíduo, num sistema de impostos parcelares, pagará 3 impostos: uma contribuição predial, um imposto industrial e um imposto sôbre aplicação de capitais. Com esta tributação parcelar pode adaptar-se o imposto às condições especiais de cada rendimento (processo de lançamento, determinação da matéria colectável, sistema e época de cobrança, etc.) com vantagem não só para o contribuinte (maior comodidade), mas também para o Estado (maior certeza na cobrança, fiscalização adequada, etc.). Este sistema porém, tem o inconveniente de não permitir a personalização do imposto, isto é, a adaptação do imposto às condições pessoais do contribuinte. Quere dizer: difficilmente a tributação dos rendimentos parcelares pode ser uma tributação dos rendimentos livres (faculdades). Com efeito, a tributação do rendimento livre supõe a avaliação do rendimento global do indivíduo e a dedução de certos encargos pessoais que sôbre esse rendimento incidem. Ora, se os rendimentos se tributam parcelar-

mente, não parece possível, ou pelo menos fácil, fazer estas deduções. A tributação do rendimento parcelar é essencialmente *real*, quere dizer, tributa os diversos rendimentos (prediais, mobiliários, etc.) sem consideração pelas condições pessoais do indivíduo que os auferê.

É essa a superioridade do imposto sôbre o rendimento global, que permite avaliar a situação pessoal do contribuinte e fazer incidir sôbre êle a tributação. O imposto sôbre o rendimento global pode, assim, ser um imposto pessoal, realizar o ideal da tributação das faculdades. A sua administração é, porém, muito mais difficil do que a dos impostos parcelares. O elemento essencial na determinação da matéria colectável tem de ser a declaração do contribuinte e a fiscalização dessa declaração é extremamente difficil.

Estas duas correntes (a do imposto parcelar e a do imposto global sôbre o rendimento) tendem, porém, a conciliar-se. Segundo o sistema inglês, o sistema de imposto de rendimento (*incometax*) é de impostos parcelares; chega-se porém à personalização do imposto porque se dá direito ao contribuinte de declarar e fazer verificar o seu rendimento global e a sua situação pessoal para se beneficiar (quando é caso disso) de certas isenções e reduções, e porque, por outro lado, se estabelece a obrigação de declarar o rendimento global, quando êsse rendimento excede determinado montante, devendo por isso ser objecto dalguma sobrecarga tributária.

Segundo o sistema alemão, o imposto sôbre o rendimento é global, mas não exclúi os impostos parcelares. Quere dizer, há os diversos impostos parcelares sôbre os diversos rendimentos, e que, como vimos, tem um carácter essencialmente *real*. Ao lado dêstes há um imposto global e pessoal sôbre o rendimento.

Este sistema procura, assim, combinar as vantagens administrativas dos impostos parcelares, com as do imposto pessoal e global sobre o rendimento. Os impostos parcelares servem de elemento de fiscalização do rendimento global declarado pelo contribuinte, e o imposto pessoal, sobrepondo-se àqueles, aproxima mais a tributação do ideal da personalização do imposto e tributação das faculdades. Tende, assim, a haver impostos parcelares completados por um imposto global tendente a corrigi-los e a realizar uma melhor justiça tributária.

Em Portugal o imposto pessoal sobre o rendimento foi estabelecido por uma lei de 1920. Nunca, porém, chegou a funcionar normalmente, em face das dificuldades de administração, furtando-se grande parte dos contribuintes à declaração de rendimentos. A consequência foi ser este imposto, além de pouco produtivo, uma fonte de injustiças, em vez de um elemento de justiça tributária. Por isso, o Decreto n.º 16.731 de 13 de Abril de 1929 o aboliu, substituindo-o por um imposto complementar.

D) O capital. — Outra forma de matéria colectável é o capital, a qual pode revestir duas modalidades: o imposto único sobre o capital e o imposto complementar sobre o mesmo.

O imposto sobre o capital não significa que o imposto seja pago *pelo capital*, isto é, não quer dizer um confisco — mesmo parcial — do capital pelo Estado (confisco que só a título excepcional tem sido proposto, como por exemplo em França, para a reorganização da situação financeira derivada da guerra), mas apenas que o imposto (que deve ser pago pelo rendimento), em vez de ser calculado sobre o rendimento, é calculado sobre

o capital. Assim, em vez de se cobrar, por exemplo, um imposto de 10 % sobre o rendimento, cobra-se por exemplo um imposto de 0,5 % sobre o capital.

A tributação do capital tem a vantagem de atingir, por vezes, capitais que, por não darem um grande rendimento ao indivíduo, não deixam de traduzir um elevado grau de bem-estar e que são, pela sua segurança, muito apreciados.

No sistema do *imposto único sobre o capital*, os sistemas tributários devem ser constituídos por um único imposto recaído sobre o capital. Segundo uma das concepções (Girardin), o imposto deve atingir todos os capitais produtivos ou improdutivos. Segundo outro (Meunier), o imposto deve apenas cair sobre a riqueza consolidada (capitais fixos) e não sobre a riqueza em formação. A impossibilidade do imposto único é bastante para afastar estas teóricas concepções (nunca postas em prática) além de que seria injustiça isentar rendimentos avultados que proveem do trabalho e ainda (para a segunda concepção do imposto único) os capitais não consolidados, fonte de rendimento, por vezes avultadíssimos.

O *imposto complementar sobre o capital* pode apresentar-se com dois aspectos: o imposto complementar de justaposição e o imposto complementar de sobreposição.

Segundo o imposto complementar de *justaposição*, é tributado o rendimento com impostos variados e adaptados à sua diversa natureza. É assim que a matéria colectável é agrupada em três categorias: uma, formada pelos rendimentos provenientes do trabalho, como salários, vencimentos dos funcionários, etc.; outra, formada pelos rendimentos que não envolvem, relativamente ao seu possuidor, a existência de um capital, como os

rendimentos provenientes de pensões, etc.; finalmente, outra constituída pelos rendimentos do capital mobiliário e imobiliário, que são atingidos por um imposto calculado sobre o capital que se justapôs, assim, aos impostos sobre os restantes rendimentos.

O imposto complementar de *sobreposição* consiste em se tributarem todos os rendimentos, do mesmo modo, applicando-se, no entanto, um novo imposto, calculado sobre o capital, àqueles que fôrem devidos ao capital, visto serem mais sólidos. Há, assim, segundo esta modalidade do imposto complementar, um imposto sobre o capital *sobreposto* ao imposto sobre o rendimento.

E) As faculdades. — Outra matéria colectável é a das faculdades, segundo a qual o imposto deve recair sobre as faculdades dos indivíduos. Já vimos, quando tratamos dos critérios de justiça tributária, que o conceito de faculdades deve abranger não só o poder de produção constituído pelo capital e pelo rendimento, mas também o poder de consumo, isto é, as condições pessoais do contribuinte; e já vimos também que é pelo imposto pessoal de rendimento que se tem procurado realizar a tributação das faculdades.

F) As mais-valias. — Esta matéria colectável consiste na valorização de prédios particulares, em virtude de uma causa extranha à acção dos seus proprietários. É assim que, quando o Estado abre, por exemplo, uma avenida, os prédios que lhe estão contíguos sofrem um aumento no seu valor, isto é, uma mais-valia.

A tributação das mais-valias foi estabelecida em Inglaterra, em 1910, para custear as despêsas com o sistema de seguros sociais. Foi Lloyd George quem

propôs ao parlamento a adopção de um imposto sobre as mais-valias prediais, abrangendo não só as mais-valias resultantes de obras públicas, como também as resultantes de acção particular, como por exemplo os melhoramentos feitos pelos inquilinos nos prédios arrendados a longo prazo.

Por esta forma de tributação, entendia-se que o imposto tomava o aspecto de uma retribuição à colectividade pela valorização patrimonial obtida. Isto era assim apenas nas mais-valias criadas pelo Estado, visto que, em relação às mais-valias provenientes de actividades particulares, a tributação não representava uma retribuição, mas antes um verdadeiro imposto.

A tributação das mais-valias tem sido objecto das mais variadas críticas. Efectivamente, deverão considerar-se verdadeiramente impostos essas quantias cobradas pelas mais-valias? Não deverão antes considerar-se taxas?

Quando estudámos a classificação das taxas feita por JÈZE, vimos que êle considerava tais quantias como verdadeiras taxas, incluindo-as no grupo de taxas cobradas pela melhoria da situação económica. E vimos também, quando criticámos esta classificação, que as quantias cobradas pelas mais-valias prediais deviam ser consideradas impostos e não taxas (1).

O sistema das mais-valias prediais não apresenta grandes vantagens, visto que os rendimentos que proporciona são sempre reduzidos.

Além disso, não podemos considerá-lo inteiramente justo, desde que o princípio que o justifica (retribuição pela valorização patrimonial) não é acompanhado do

(1) V. pág. 344 destas Lições.

princípio da indemnização pela desvalorização, como de justiça devia ser.

Por tudo isto, e ainda pelas dificuldades de tributar de uma maneira justa todos os valores patrimoniais, tal sistema está hoje posto de parte, mesmo em Inglaterra, mantendo-se apenas em certos países, (na Alemanha, por exemplo), como imposto local.

53. Repercussão, difusão e incidência do imposto. Evacão do imposto. O fenómeno da repercussão; de que depende.

Teorias da repercussão definida e da repercussão indeterminada.

Muitas vezes, a matéria colectável sobre que se lança o imposto não chega a ser tributada, visto o contribuinte, contrariando as previsões do legislador, conseguir transferi-lo para outro individuo, Êste é o fenómeno da *repercussão do imposto*, que podemos definir como sendo o processo por meio do qual o contribuinte se reembolsa no todo ou em parte do imposto, transferindo-o para outros individuos. Assim, suponhamos que um comerciante importa 15 quilos de sêda, comprando-os por 10 contos, e esperando vendê-los ao público por 12 contos. Como lhe é lançado o imposto aduaneiro de 1 conto, por hipótese, êle em vez de os vender por 12 contos vendê-los-há por 13 contos, repercutindo, assim, o imposto, visto que realiza o mesmo lucro, sendo os direitos de importação da sêda pagos pelos consumidores.

Êste fenómeno da repercussão não deve confundir-se com o da *evasão do imposto*, que consiste em o contribuinte se furtar ao pagamento do imposto, sem que,

contudo, o tenha transferido para ninguém, apresentando-se, portanto, sob o aspecto de fraude fiscal. Assim, no exemplo acima citado, se o comerciante não paga os direitos de importação da sêda, porque conseguiu fazê-la passar por *contrabando*, observa-se uma evasão do imposto, pela qual o prejudicado é o Estado e não os consumidores da sêda, como se verificaria se, em vez da evasão, se tratasse da repercussão do imposto.

A evasão do imposto pode ser legítima e ilegítima. A evasão legítima ou legal do imposto observa-se quando o produtor aperfeiçoa os processos de produção, por maneira a desenvolvê-la tanto, que há uma parte que não chega a ser atingida pelo imposto. E' o que se verifica, por exemplo, quando o Estado lança um determinado imposto sôbre cada hectare de cultura de tabaco, tendo calculado que a produção dessa superfície não excederia um tanto; e o cultivador intensifica de tal maneira a produção que ela excede em muito a que fôra prevista pelo Estado ao lançar o imposto, ficando, assim, uma parte dela subtraída à tributação. Neste caso, a evasão do imposto não se apresenta pròpriamente com o aspecto de fraude fiscal, como sucede na evasão ilegítima a que nos referimos em primeiro lugar.

Concluimos, pois, que enquanto na repercussão o imposto é sempre pago, embora o seu definitivo pagador não seja aquele que fôra designado pelo Estado, na evasão ninguém o paga e apenas é o Estado quem sofre o prejuízo.

Uma modalidade da repercussão é a *difusão do imposto* que consiste na transferêcia parcial do imposto para os indivíduos, imposto êste que se vai repercutindo sucessivamente para outras pessoas, em parcelas cada vez menores. Assim, no exemplo citado do comerciante que quer vender a sêda por 12 contos e é obrigado

a pagar de direitos 1 conto, dar-se-há a difusão do imposto, se elle transferir ou repercutir apenas 500\$, por hipótese, dos direitos que tem de pagar, para os commerciantes retalhistas a quem vende as sêdas, e estes, por sua vez, difundirem a parte que lhes foi transferida, pelos diversos consumidores.

Vemos, pois, que a difusão se distingue da repercussão, porque esta abrange a transferência total do imposto e aquella apenas uma parte d'elle; e que, enquanto a difusão é sempre uma repercussão, embora parcelada, esta nem sempre é uma difusão.

Antes de entrar no estudo do problema da repercussão convém fixar certos conceitos:

— *A incidência inicial ou legal do imposto* é o pagamento do imposto pelo individuo a cujo cargo a lei tributária o pôs. A acção do imposto sobre esse individuo (sujeito passivo do imposto) é a *percussão* do imposto.

— *A incidência indirecta do imposto* é o pagamento d'este por uma pessoa sobre quem o sujeito passivo legal conseguir repercuti-lo.

— *A incidência final do imposto* é o pagamento *definitivo* do imposto isto é, dá-se naquelle individuo que tendo sofrido a sua incidência (directa ou indirecta) não consegue repercuti-lo sobre ninguém.

— *A repercussão*, como vimos, é o processo pelo qual um individuo que sofre a incidência do imposto, transfere o encargo para outro com quem entra em relações económicas.

Para resolver o problema da repercussão do imposto, surgem-nos várias theorias, das quais estudaremos as principais: a theoria da repercussão definida ou determinada e a theoria da repercussão indefinida ou indeterminada.

Segundo a teoria da *repercussão definida*, os impostos lançados sobre certas classes vinham a recair sobre outras certas e determinadas classes. Esta era a doutrina defendida pelos fisiocratas, que julgavam resolver o problema com a distinção entre impostos directos e indirectos. Assim, diziam, ao passo que os impostos directos são os que recaem imediatamente sobre a agricultura, os impostos indirectos são todos os que recaem sobre outras actividades, mas que mediatamente vão afectar a indústria agrícola, visto que os impostos se repercutem todos, sobre a agricultura, a única indústria produtiva. Desta maneira, era a agricultura quem, afinal, pagava todos os impostos.

Esta teoria está posta de parte, visto que assenta em bases erróneas. Na verdade, como já sabemos da Cadeira de Economia Política, a agricultura não é a única indústria produtiva, pois que todas as indústrias são produtivas, inclusive os próprios serviços, uma vez que produzem utilidades.

Segundo a teoria da *repercussão ilimitada*, também chamada da *difusão do imposto*, o imposto lançado sobre uma classe vai-se repercutindo, de modo a espalhar-se sobre todas as classes. O imposto difunde-se como o orvalho, como a luz, distribuindo-se por todas as camadas sociais e sendo pago por todos, segundo as possibilidades de cada um. E assim, todos os sistemas tributários são bons, porque se traduzem numa repercussão sobre todas as classes sociais.

Esta teoria, optimista como vemos, pois afirma que o imposto através de repercussões parceladas (difusão) atinge sempre, na sua distribuição, um estado de equilíbrio com as faculdades dos indivíduos, não corresponde porém à realidade. É que os seus defensores fazem uma confusão entre a repercussão do imposto e outros

efeitos económicos da tributação que tem natureza muito diferente.

A observação dos factos mostra-nos que, se a teoria da repercussão definida não é verdadeira, há no entanto impostos que se repercutem com mais facilidade do que outros, que se costumam repercutir em determinado sentido, ficando geralmente a cargo de determinadas classes sociais, e podendo, por essa repercussão, contrariar as intenções do legislador. Assim por exemplo, é sabido que os impostos de consumo sobre géneros de primeira necessidade, embora a sua incidência directa se dê no comerciante, são afinal pagos pelos consumidores, atingindo especialmente a situação das classes mais pobres que aplicam uma maior parte do seu rendimento a êsses consumos de primeira necessidade. A repercussão dá-se, portanto, naqueles que, por virtude do pagamento directo ou indirecto do imposto, limitam os seus consumos, a satisfação das suas necessidades. Argumentam alguns partidários da teoria da repercussão ilimitada que a repercussão não termina aqui, visto que a restrição do consumo da satisfação das necessidades daqueles indivíduos vai afectar as actividades e os rendimentos das classes que lhes forneciam os elementos com que obtinham aquela satisfação. Assim, por exemplo, se por virtude de um imposto sobre o pão, certo grupo de consumidores tem de reduzir o seu consumo de vestuário para poder continuar a alimentar-se da mesma maneira, esta redução vai atingir os rendimentos dos alfaiates; e a diminuição dos rendimentos dêstes atingirá, por exemplo, os sapateiros e proprietários, etc. Por esta forma nunca pode dizer-se onde termina a repercussão.

Mas estes efeitos económicos do imposto já não constituem repercussão, mas sim efeitos de ordem

secundária. A repercussão é a transferência do *encargo* do imposto. Por virtude dos efeitos que a restrição do seu consumo tem sobre a indústria de alfaiataria, o consumidor acima aludido não deixa de sofrer a restrição das suas necessidades derivadas do imposto, ao passo que o indivíduo que consegue fazer a repercussão *evita* o encargo do imposto. A argumentação acima exposta repousa, pois, sobre uma confusão.

Várias outras teorias tem sido propostas para resolver a questão da repercussão do imposto, mas que veem afinal, a cair no mesmo erro de qualquer daquelas a que nos referimos. Por isso, abandonadas todas elas, o que podemos afirmar é que o fenómeno da repercussão do imposto se dá através das oscilações das altas e baixas dos preços, dependendo, assim, da lei da oferta e da procura, e das outras condições que podem exercer influência nos preços.

Na verdade, tomemos para exemplo o imposto sobre o valor locativo das casas, pago pelos arrendatários. Se por acaso a procura das casas for inferior à oferta, os senhorios terão de baixar a renda, e os inquilinos realizarão a repercussão do imposto, visto que quem o pagará é aquele. Se, porém, a procura for superior à oferta, então os inquilinos não conseguirão obter o abaixamento de rendas e o fenómeno da repercussão do imposto não se verificará. O mesmo acontece, quando é lançado um imposto sobre uma determinada indústria. O industrial conseguirá a repercussão do imposto para o consumidor, se a procura dos seus produtos for insusceptível de diminuição. Terá, porém, de suportar o imposto, se a procura for inferior à oferta ou se se tratar de bens cuja procura possa diminuir facilmente. O mesmo acontece ainda com os impostos sobre o valor venal das terras. Se existirem muitas terras para ven-

der, e poucos compradores, o imposto será pago pelo vendedor, visto que tem de sujeitar-se a um preço mais baixo; se, pelo contrário, a procura das terras fôr superior à oferta, verificar-se há o inverso.

Esta idéa de a repercussão do imposto estar dependente da lei da oferta e da procura está na base da chamada fórmula de DE PARIEU. Segundo êle, se o objecto sôbre que recai o imposto fôr susceptível de restrição, quer dizer, se o consumo dêsse objecto fôr susceptível de restrição, a repercussão não se dará, ao passo que se êsse consumo fôr insusceptível de restrição a repercussão dar-se-há.

Mas êste critério de DE PARIEU é incompleto, porque encara apenas os impostos de consumo. E, por outro lado, se analizarmos bem a sua doutrina, verificaremos, sem dificuldade, que êle vem a cair, afinal, na lei da oferta e da procura, ou melhor, no critério dos preços atrás expostos.

Com efeito, o Estado pode intervir no sentido de limitar a alta do preço de certa mercadoria. Ora, neste caso, não se observa a repercussão, mas não foi a possibilidade ou impossibilidade de restrição do objecto sôbre que recai o imposto que a impediu; foi apenas uma intervenção do Estado.

Daqui concluimos, pois, que são as condições dos preços do mercado que condicionam o fenómeno da repercussão. Se o mercado não comporta a modificação dos preços, através da qual a repercussão se opera, esta não se dá; se acontece o contrário, já a repercussão se verifica.

Antes de abandonarmos êste assunto, convém notar que não pode dizer-se que há impostos que se repercutem e outros que se não repercutem. O que apenas podemos afirmar é que há uns que se repercutem com

mais facilidade do que outros. Quere dizer: não podemos distinguir como lei, o que apenas se observa como uma tendência.

§ 4.º

PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS DA TRIBUTAÇÃO

54. A questão do imposto único ou do imposto múltiplo.

O Estado, tendo de fazer face a um conjunto de necessidades, carece de bens materiais que exige dos indivíduos, geralmente sob a forma de impostos. Mas, dever-se-há exigir aos indivíduos *um só imposto*, ou antes *vários impostos*? O primeiro sistema chama-se sistema do imposto único; o segundo é denominado sistema do imposto múltiplo.

O *imposto único* é aquele que recai sobre uma só matéria colectável, e pela mesma forma. Teóricamente, êle é o preferível, sob o ponto de vista da economia e da justiça. Na verdade, o seu lançamento é simples e a sua cobrança é fácil, o que acarretará menores despesas de cobrança. Por outro lado, parece ser o mais justo, visto que, tratando-se de um imposto único, facilmente se pode graduar a contribuição exigida a cada indivíduo, segundo as suas faculdades.

Não obstante estas vantagens, praticamente, há razões de ordem técnica e administrativa que afastam a sua adopção. Com efeito, tal processo torna impossível a adaptação do sistema de tributação à natureza da matéria colectável, o que tem como consequência a perda da unidade administrativa apontada como vantagem, uma vez que é indispensável uma fiscalização, a qual se não pode realizar de uma maneira uniforme.

Sob o ponto de vista da justiça tributária, também

não pode ser, na prática, satisfatório, visto que, pelo próprio volume do imposto, os inevitáveis erros e desigualdades de lançamento e liquidação tomariam grandes proporções.

Pelo contrário, no *imposto múltiplo*, factores há que limitam essas inevitáveis injustiças. Por um lado, a melhor adaptação dos impostos às diversas matérias colectáveis torna possível um mais perfeito sistema de lançamento. A margem do erro que ainda fica é, além de menor, menos provável que no imposto único, porque, estando os impostos parcelados, há sempre possibilidade de compensar os erros de certos impostos com os erros em sentido oposto de outros impostos. Por outro lado, é preciso notar que o imposto múltiplo é menos sentido pelo contribuinte, realizando melhor a chamada *anestesia fiscal*.

Isto, porém, não representa a defêsa de uma extrema multiplicidade de impostos, que seria extremamente onerosa e incômoda. É necessária uma justa medida entre o imposto único e os impostos muito numerosos.

A idéa do imposto único transforma-se na de um imposto principal acompanhado de vários impostos secundários, tendendo, no entanto, a aproximar-se o mais possível da tributação una. Entende-se, assim, que se pode exigir a maior parte das receitas públicas por meio de um grande imposto directo, por meio de um grande *imposto sobre o rendimento*, que constitui a base do sistema fiscal e que permite não só reduzir a multiplicidade de impostos, como também restringi-los a um papel secundário, servindo-lhe, por vezes, de elemento de fiscalização, como succede com os impostos sobre os rendimentos parcelares.

55. Impostos directos e indirectos. Critérios de distinção:

- I — Critérios económicos;
- II — Critério administrativo.

É clássica a divisão dos impostos em impostos *directos* e impostos *indirectos*.

O mais antigo critério de distinção é o dos fisiocratas que atendiam apenas à sua repercussão. Para elles, os impostos directos eram os que incidiam directamente sobre os rendimentos da agricultura, os quais se não repercutiam, visto serem pagos por quem sofria a incidência inicial (os agricultores); e os impostos indirectos eram aqueles que recaíam apenas mediatamente sobre os rendimentos da agricultura, isto é, que recaíndo sobre quaisquer outros rendimentos, vinham a repercutir-se nos da agricultura.

Este critério foi mantido por alguns escritores modernos, embora com outro aspecto. Entendem estes autores que os impostos directos são os que se não repercutem, e portanto pagos por quem sofre a incidência inicial, e que os indirectos são os susceptíveis de repercussão, e por isso pagos por quem sofre a incidência indirecta. É o critério da repercussão normal.

Estes dois critérios baseiam-se no mesmo elemento de distinção — a repercussão — distinguindo-se apenas no seguinte: enquanto que, para o primeiro, a agricultura é a única indústria que suporta o imposto, visto que a repercussão se dá fatalmente sobre ela, para o segundo, o imposto pode recaír sobre tôdas as indústrias ou rendimentos, visto não ser fatal que a repercussão se dê apenas na agricultura.

O critério dos fisiocratas está completamente abandonado, visto que parte do pressuposto falso de considerar a agricultura como a única indústria produtiva. Já sabemos, da Cadeira de Economia Política, como ADAM-SMITH demonstrou que tôdas as indústrias são produtivas, englobando-as sob a designação de *trabalho*.

O outro critério, que não é senão a actualização do dos fisiocratas é também inaceitável. Na verdade, há uma observação que surge imediatamente e que deriva do aspecto como encarámos o fenómeno da repercussão. Se a repercussão se desse sempre, podia afirmar-se, realmente, que há impostos que se repercutem e outros que se não repercutem. Mas, sabemos já que tal não acontece, visto que a repercussão é indeterminada podendo apenas dizer-se que há uns que repercutem mais facilmente e outros que se repercutem menos facilmente. E então, poderia talvez dizer-se que, em face disto, os impostos directos seriam os primeiros, e os indirectos seriam os segundos.

Não obstante, êste critério não serve, visto que tôda a classificação deve ser certa e rigorosa, o que se não observaria neste critério bastante impreciso.

Abandonados, pois, estes critérios, devemos procurar outro que melhor faça a distinção, que pretendemos, entre impostos directos e impostos indirectos.

O critério hoje geralmente aceite é o que atende à natureza da tributação, isto é, às circunstâncias que revestem a matéria colectável.

Umavez, é pela tributação das faculdades ou situações *normais* dos indivíduos que os impostos são cobrados, isto é, tributam-se directamente as faculdades, o capital ou o rendimento dos indivíduos; outras vezes, não se tributam directamente essas matérias colectáveis, mas actos isolados (compra e venda, doação,

sucessão, etc.) que não são senão manifestações da actividade económica dos indivíduos.

É, portanto, êste o critério que nos habilita a fazer uma verdadeira distinção entre os impostos directos e indirectos.

E assim, os *impostos directos* serão aqueles que recaiem sôbre faculdades ou situações individuais de carácter permanente; e os *impostos indirectos* serão os que recaiam sôbre actos isolados e intermitentes das actividades individuais.

Terá êste critério alguma relação com os da repercussão? Observa-se, efectivamente, que êle tem certa relação com o critério da repercussão normal. Precisamente pelas circunstâncias em que são cobrados, os impostos indirectos são de uma repercussão mais fácil que a dos impostos directos. Parece, assim, haver uma certa coincidência entre os dois critérios, embora aquele que adoptamos evite a imprecisão e incerteza de que enferma o da repercussão normal.

Além dêstes critérios económicos de distinção entre os impostos directos e indirectos, há ainda um critério administrativo, geralmente seguido pelas administrações públicas.

Por êste critério administrativo, os *impostos directos* são aqueles cuja matéria colectável e incidência pessoal são prèviamente determinadas e fixadas em róis nominativos; e os *impostos indirectos* são os cobrados de uma maneira transitória, isto é, por ocasião da prática de certos actos ou consumos, não podendo, por isso mesmo, determinar-se prèviamente e com rigor quem há-de pagá-los.

Vemos, assim, que enquanto os impostos directos são cobrados com base em róis nominativos, onde se

encontra descrita a matéria colectável e o nome dos contribuintes (contribuição industrial, predial, etc.), os impostos indirectos são os impostos de cobrança avulsa, pagos apenas por quem realizar certos e determinados actos (impostos alfandegários, sobre transacções, etc.).

Vejamos se existe qualquer relação entre este critério administrativo e o critério económico que perfilhámos.

Parece, com efeito, haver uma certa coincidência entre estes dois critérios, como facilmente se nota, desde que os comparemos. Na verdade, se são organizados róis para a determinação dos impostos directos, é porque elles recaem sobre circunstâncias normais e permanentes, que é possível prever; pelo contrário, se para os impostos indirectos não é possível organizar êsses róis, é precisamente porque recaem sobre actos intermitentes e de carácter accidental, sendo cobrados à medida que os actos tributados se realizam.

Vemos, portanto, que há uma coincidência manifesta entre estes dois critérios, o que representa mais um argumento a favor da adopção do critério económico que preferimos.

A classificação dos impostos em directos e indirectos tem sido criticada, pela difficuldade que, por vezes, surge de saber em qual destas categorias devem ser incluídos certos impostos.

Efectivamente, os impostos sobre transmissões (o imposto sobre successões e doações e a sisa) deverão ser considerados impostos directos ou indirectos? Por um lado, parece tratar-se de impostos indirectos, precisamente porque as transmissões de bens, quer *mortis causa* quer *inter vivos*, não são circunstâncias de ordem permanente, mas antes actos intermitentes e accidentais.

Por outro lado, parecem ser impostos directos, sobretudo o imposto sobre sucessões e doações, visto que tem o carácter de um imposto sobre o capital que é cobrado em períodos mais ou menos certos. Na verdade, observa-se que as transmissões *mortis causa*, no seu conjunto, se dão com uma certa regularidade; e, como o período médio de cada geração é de 36 anos, podemos dizer que os impostos sobre estas transmissões recaiem sobre o capital, mas que, em vez de serem cobrados anualmente, o são de 36 em 36 anos. Por vezes tomam o aspecto evidente de impostos directos; é o que succede com as avenças dos impostos de transmissão de títulos da dívida pública, que são cobrados em parcelas, anualmente.

Em face desta crítica, parece que, realmente, não podemos incluir os impostos sobre transmissões em qualquer das duas categorias da classificação. E é este o argumento mais grave contra a classificação dos impostos em directos e indirectos.

Todavia, a-pesar-desta crítica que, na verdade, é poderosa, não podemos deixar de atribuir grande valor a tal classificação, visto que, mesmo excluídos os impostos sobre transmissões, ela ainda fica mantendo a sua razão de ser, desde que muitos outros impostos são por ela abrangidos. E a sua importância maior será ainda, se demonstrarmos que, administrativamente, os impostos sobre transmissões são impostos directos.

Efectivamente, observa-se que existe uma divisão nos serviços, tendo em atenção a classificação de que vimos tratando. Assim, em Portugal, a Direcção Geral das Alfândegas tem a seu cargo a cobrança dos principais impostos indirectos; e a Direcção das Contribuições e Impostos está incumbida quasi apenas da administração de impostos directos. Ora, o que se verifica é que

a cobrança dos impostos sobre transmissões, está a cargo da Direcção Geral das Contribuições e Impostos, o que só prova tratar-se de impostos directos, sob o ponto de vista administrativo. De resto, o sistema de lançamento e cobrança tem por base, em grande parte, elementos dos impostos directos.

E assim, maior importância deve reconhecer-se ainda, como acima dissemos, à classificação dos impostos em directos e indirectos.

56. Determinação da matéria colectável. Métodos :

- I — Indiciário;
- II — da avaliação administrativa;
- III — da declaração do contribuinte.

Tanto nos impostos directos como nos impostos indirectos, o primeiro acto administrativo da tributação é a determinação da matéria colectável, e a determinação do sujeito passivo que sofre a incidência legal ou inicial.

Para resolver o problema da determinação da matéria colectável, três métodos se apresentam: o método indiciário, o método da avaliação administrativa e o método da declaração do contribuinte.

I — O *método indiciário* consiste em determinar a matéria colectável por meio de um certo número de índices exteriores que se consideram reveladores de faculdades tributárias.

Este método foi seguido em França, durante muito tempo, na contribuição predial, em que se tributava, não directamente o rendimento dos prédios, mas o número das suas janelas e portas o que se considerava revelador

do rendimento. Também existiu um imposto mobiliário que variava com a renda da casa habitada pelo contribuinte. Entendia-se, na verdade, que um prédio era tanto mais valioso quanto maior fôsse o número das suas aberturas, e que um indivíduo era tanto mais rico quanto maior fôsse a renda paga pela casa habitada, etc.

As vantagens que este método apresenta, não só pela sua simplicidade na determinação da matéria colectável, mas também porque reduz ao mínimo os atritos e as dúvidas entre o Estado e os contribuintes, são realmente apreciáveis. No entanto éle, tem sido afastado, visto que apresenta inconvenientes de muito maior importância: facilita a fuga da matéria colectável, e não corresponde aos princípios de justiça tributária.

Com efeito, um indivíduo que pretenda furtar-se ao pagamento de um grande imposto manda construir o seu prédio com o menor número possível de janelas e portas, podendo, no entanto, êsse prédio ser muito valioso. Por outro lado, pode acontecer que um indivíduo pague uma grande tributação, pelo facto de ter um prédio com muitas aberturas, não obstante o seu prédio render menos do que outro que tenha menos portas e janelas. Pode um indivíduo muito rico pagar uma pequena renda e outro mais pobre, por ter muita família, ter de viver numa casa muito mais cara. Desta maneira, as possibilidades de injustiça tributária multiplicam-se com este sistema indiciário que, por isso, tem sido pôsto de parte.

II — O *método da avaliação administrativa* consiste em o Estado determinar a matéria colectável, por intermédio de agentes fiscaes, sendo por essa determinação ou avaliação que se liquida o imposto.

Êste método apresenta grandes inconvenientes. Em primeiro lugar, proporciona o perigo de exageradas

avaliações, que resulta do espírito fiscal que caracteriza os agentes administrativos. Em segundo lugar, as avaliações administrativas, para serem rigorosas, necessitam de grandes poderes de intervenção nos negócios particulares (buscas, questionários, exames a documentos confidenciais, etc.), o que torna tal método bastante antipático para os contribuintes. Finalmente, é um método bastante oneroso e demorado, visto que exige certos elementos que os contribuintes nem sempre apresentam com seriedade. Quando, porém, se torna necessário reorganizar, de uma maneira geral, o assentamento de um imposto directo, quer dizer, quando se verifica que a matéria colectável em geral está mal determinada, havendo por exemplo grandes desigualdades entre os contribuintes, o melhor sistema para deter uma boa reorganização d'este assentamento é o da avaliação, por ser precisamente o que garante uma maior uniformidade de critérios.

Por tôdas estas razões, o critério da avaliação administrativa tem sido pôsto de parte como sistema normal, apenas sendo usado quando se torna necessária uma reforma geral das matérias colectáveis.

III — O *método da declaração do contribuinte* consiste em o contribuinte ser obrigado por lei a fornecer as necessárias indicações por que se há-de determinar a matéria colectável.

Êste método é muito mais económico e pode ser mais rigoroso do que qualquer dos anteriores, desde que seja acompanhado de uma grande fiscalização e pesadas multas, afim de evitar quaisquer fraudes fiscaes. De contrário, tal método seria um prémio e um convite à fraude fiscal. Por isso mesmo, êle precisa de ser acompanhado de um sistema complementar que compreenda essa fiscalização e, ao mesmo tempo, um estabelecimento de

penalidades a aplicar aquelles cujas declarações não correspondem à verdade.

Desta maneira, procura-se obter uma avaliação exacta, deixando esse encargo ao contribuinte, e applicando-lhe penalidades tam grandes que lhe não valha a pênna correr o risco da sua applicação.

Portanto, o sistema da declaração do contribuinte não exclui o uso subsidiário da avaliação administrativa naquelles casos em que há fundadas suspeitas de falsas declarações. Diferencia-se, porém, do segundo método em que nele a avaliação incide sobre a matéria colectável de todos os contribuintes, ao passo que o método da avaliação se utiliza apenas em caso de dúvida. Por outro lado, o sistema da declaração do contribuinte usa também os indices exteriores como elemento de fiscalização. A discordância entre a declaração do contribuinte e esses indices exteriores pode ser causa de uma avaliação, destinada a verificar o rigor com que a declaração foi feita. Este método parece, assim, ser o mais completo e o mais económico. Por isso tende a alargar-se o seu campo de applicação.

57. Determinação da quota individual. Métodos :

- I — da repartição ;
- II — da quotidade.

Quotas principais e quotas adicionais.

Determinada a matéria colectável, torna-se necessário determinar a quota que cada contribuinte deverá pagar para satisfazer o imposto.

Em relação aos impostos indirectos, há dois siste-

mas principais de determinação da quota individual: o sistema de tributação *ad valorem* e o sistema de tributação específica.

O sistema *ad valorem* consiste em se tributar uma percentagem sobre o valor dos produtos. Existirá, por exemplo, um imposto desta categoria, se o Estado determinar que os importadores de sêda pagarão 20 % sobre o valor de cada quilo de sêda que importem, ou 1 % sobre o valor das transações que realizarem. Esta forma de tributação é bastante complicada, visto que exige uma prévia determinação do valor dos produtos, além do cálculo das correspondentes percentagens.

O sistema da tributação específica consiste em se cobrar uma certa quantia por determinada quantidade de um produto ou por determinado acto. Assim, por exemplo, seguir-se-há êste sistema, se o Estado estabelecer que cada quilo de sêda pague 50\$ de direitos de importação.

Em relação aos impostos directos, igualmente nos aparecem dois métodos de determinação da quota individual: o método da repartição e o método da quotidade.

I — O *método da repartição* consiste em o Estado fixar o montante total do imposto, e depois reparti-lo pelos diversos contribuintes, conforme a matéria colectável de cada um.

Assim, por exemplo, suponhamos que o Estado fixa a contribuição industrial em 100 mil contos. Empregando o método da repartição, essa quantia será distribuída pelos diversos distritos; cada distrito, por sua vez, distribuirá a sôma que lhe é exigida pelos diversos concelhos que abrange; cada concelho distribuirá a sua parte pelas diferentes freguesias que o compõem; e a cargo destas ficará a determinação da quota individual,

isto é, a quantia que cada contribuinte terá de pagar, de acôrdo com a matéria colectável de cada um.

Este método apresenta as vantagens de garantir ao Estado um rendimento certo e assegurar a solidariedade do imposto, visto que se estabelece a responsabilidade solidária dos distritos, dos concelhos e das freguesias. Efectivamente, estas circunstâncias administrativas são obrigadas a fazer entrar integralmente nos cofres públicos o quantitativo do imposto que lhes foi fixado.

Todavia, a-pesar destas vantagens, este método é deveras impracticável, atendendo a que se torna difficil calcular a matéria colectável global das diversas circunscrições administrativas. Além disso é inconveniente sob o ponto de vista da justiça tributária, visto que conduz necessariamente a êrros de cálculo, êrros êsses que, por menores que sejam, se observam na distribuição pelos distritos, pelos concelhos, e até pelas freguesias, agravando-se sempre. Somados todos êles, obtem-se sempre um êrro de cálculo bssante apreciável. Verifica-se, assim, que no distrito mais beneficiado, há-de haver sempre um concelho mais beneficiado; neste, uma freguesia mais beneficiada; e nesta, o contribuinte mais beneficiado. Ao invés, observa-se que no distrito mais onerado, há sempre um concelho mais onerado; neste, uma freguesia mais onerada; e nesta o contribuinte mais onerado. As diferenças entre o primeiro e o segundo contribuinte podem ser enormes.

Em vista dêstes inconvenientes, tal método não deve ser adoptado. Entre nós, apenas é seguido nos impostos profissionais sôbre as artes e profissões liberais, mas de uma forma especial, visto que o Estado estabelece apenas a taxa média a pagar por cada contribuinte sendo depois o contingente total de cada circunscrição (produto da taxa média pelo número de contribuintes)

distribuída por todos estes, pelas respectivas associações.

II—O *método da quotidade* é aquele pelo qual se fixa unicamente a quota individual do imposto, que há de incidir sobre a matéria colectável de cada contribuinte, sem se determinar o montante total que deve entrar nos cofres do Estado.

Estabelece-se, por exemplo, que a quota da contribuição predial é de 10% sobre o rendimento de cada contribuinte, em todo o país.

Este sistema apresenta maiores vantagens que o da repartição, sob o ponto de vista de justiça tributária. Na verdade, não se observam aqueles erros que levavam a grandes desproporcionalidades, segundo o método da repartição, visto que elles são em parte reparados, uma vez que, a quota individual é a mesma para todos os contribuintes que se encontrarem em igualdade de circunstâncias.

Por isso mesmo, é que este sistema foi adoptado, entre nós, pelo Código de Contribuição Predial de 1913, ocasião em que foi abandonado o método da repartição que era o adoptado.

É preciso distinguir as quotas principais dos adicionais e dos adiconamentos.

Quota principal é o imposto lançado directamente sobre a matéria colectável.

Quota adicional é o imposto lançado sobre a quota principal, sob a forma de percentagem.

Assim, suponhamos que o Estado lança o imposto de 10% sobre rendimento da propriedade urbana; essa é a quota principal. Se, porém, o Estado lançar sobre esses 10% uma percentagem de 2%, por exemplo, tratar-se-há de uma quota adicional.

Além das quotas principais e das quotas adicionais, há ainda os *adicionamentos* que mais não são do que certos impostos suplementares lançados directamente sobre a matéria colectável, e não sobre a quota principal.

Em Portugal, existe um adicionamento no imposto de 1% lançado sobre as doações a favor de ascendentes e descendentes, ou sobre a participação de uns e de outros na quota disponível. É um verdadeiro adicionamento, visto que estas doações já são oneradas pela contribuição de registo.

58. Sistemas de cobrança do imposto :

- I — arrematação ;
- II — cobrança directa.

Uma vez determinada a quota individual do imposto, torna-se necessário cobrá-la.

São dois os processos de que o Estado pode servir-se para essa cobrança: a arrematação e cobrança directa.

I — Pelo *sistema da arrematação*, o Estado entrega a um individuo ou a uma empresa a cobrança dos impostos, mediante uma quantia previamente fixada, em hasta pública, e adiantada ao Estado.

No momento em que se determinou a quota individual, o Estado tornou-se credor dos contribuintes. Ora, a arrematação consiste precisamente na transferência desse crédito, mediante uma certa quantia.

Este sistema evita os inconvenientes dos complicados sistemas de cobrança feita pelo Estado e garante a este a insolvência de certos contribuintes, visto que a quantia recebida do arrematante é sempre a mesma. Além disso,

conduz a uma completa cobrança dos impostos, desde que esse é o interesse principal do arrematante, o que poderia não succeder, se a cobrança fôsse feita pelos funcionários públicos.

É este um dos mais queridos argumentos dos individualistas contra a intervenção do Estado.

Não obstante, tal sistema tem sido afastado, por várias razões. Se os particulares arrematam os impostos, é porque veem nisso a possibilidade de realizarem lucros; lucros estes que correspondem a uma diminuição de receita do Estado. Acontece também que os cobradores particulares são mal vistos pelos contribuintes e, por outro lado, são violentos na cobrança dos impostos, usando processos que estes só ao Estado competem. Finalmente, sob o ponto de vista administrativo, tal sistema também é inconveniente, visto que o Estado não pode prevenir-se contra os conluios dos arrematantes, na gíria financeira denominados *cambões*, que teem em vista conseguir por um baixo preço o direito de cobrança dos impostos. Por outro lado, acresce ainda que a vantagem do interesse a que acima aludimos não tem o valor que à primeira vista aparenta, visto que, sendo os funcionários do Estado a cobrar os impostos, bastará que elles obedeçam aos regulamentos gerais, para que todos elles sejam cobrados, uma vez que todos os contribuintes são obrigados a pagá-los, sob pena da applicação de multas e rápidos processos de execução.

Por tôdas estas razões, o sistema de cobrança por arrematação tem sido pôsto de parte, sendo, entre nós, excepcionalmente adoptado em alguns impostos indirectos de algumas autarquias locais.

II — O *sistema de cobrança directa*, geralmente seguido, consiste em o Estado cobrar directamente os

impostos, por intermédio dos seus funcionários, entre nós, pelas Tesourarias de Finanças.

O sistema da cobrança directa, não obstante ter a desvantagem de exigir um grande número de funcionários para a cobrança dos impostos, é o preferível e geralmente adoptado, visto que evita os inconvenientes apontados no sistema da arrematação.

Notas finais

No decurso da elaboração d'êste trabalho, surgiram algumas modificações na legislação nele citada. Indicaremos as mais importantes:

O Decreto n.º 22.257, cuja publicação definitiva se encontra no *Diário do Governo* de 29 de Março de 1933, reorganiza o Tribunal de Contas, o que passou a ser constituído por um presidente e sete juizes. O presidente e, pelo menos, cinco juizes serão doutores, bachareis ou licenciados em Direito, de idade não inferior a 30 anos e com, pelo menos, cinco anos de prática no fôro, serviço de magistratura ou magistério universitário. Os outros dois juizes poderão ser diplomados com o curso da Faculdade de Ciências Económicas e Financeiras ou com o do Instituto Superior do Comércio, do Pôrto, ou ser Directores Gerais ou equiparados do Ministério das Finanças com, pelo menos, cinco anos de exercício nas suas funções.

A competência do Tribunal de Contas é determinada pelo art. 6.º do mesmo decreto. Chamamos a atenção do leitor para êste artigo que, por ser demasiadamente extenso, nos abtemos de transcrever.

Pelo Decreto n.º 22.470, de 11 de Abril de 1933, que estabelece várias disposições sôbre o formulário de diplomas oficiais, publicação de leis e data em que começam a vigorar, foi estabelecido (art. 9.º) que deixa de ser da competência do Conselho de Ministros, pas-

sando a ser da do Ministro das Finanças, a aprovação de propostas para os seguintes fins :

— abertura, no Ministério das Finanças, de créditos especiais e extraordinários a favor dos demais Ministérios ;

— Autorização para serem excedidos, em casos excepcionais, os duodécimos das dotações dos orçamentos, para despêsas não constantes do n.º 7.º do art. 25.º da terceira carta de lei de 25 de Setembro de 1908.

O empréstimo de «Consolidação» de 1931, a que nos referimos na pág. 229, não se destina apenas à conversão operada pelo Decreto n.º 19.925, que dele occupou apenas uma pequeníssima parte, mas sobretudo, como o seu próprio nome indica, à consolidação da dívida flutuante patológica, como de resto se diz na pág. 232.

O empréstimo «consolidado — 1933» a que nos referimos na pág. 228, tem sido emitido directamente na Bólsa.

ÍNDICE

| | Págs. |
|------------------------|-------|
| ADVERTÊNCIA | 5 |
| BIBLIOGRAFIA | 6 |

Introdução

| | |
|---|----|
| 1. Necessidades individuais e necessidades colectivas. Em que se distinguem | 7 |
| 2. Formas de satisfação das necessidades colectivas. Dificuldades duma economia colectiva natural . . . | 12 |
| 3. Actividade financeira. Suas características. Seus aspectos fundamentais. | 14 |
| 4. Leis financeiras. Sua existência. Leis financeiras naturais e direito financeiro. Os diversos ramos do direito financeiro. | 19 |

PARTE I

Orçamento

| | |
|--|----|
| 5. Noções gerais. O orçamento e as suas funções. Características gerais do orçamento. | 25 |
| 6. Natureza jurídica do orçamento | 80 |
| 7. Valor político do orçamento | 85 |

| | |
|--|----|
| 8. Regras fundamentais a que deve obedecer a organização do orçamento : | |
| A) Regra da universalidade | 39 |
| B) Regra da unidade | 40 |
| C) Regra do orçamento bruto | 42 |
| D) Regra da não-consignação | 44 |
| E) Regra da especialização orçamental | 50 |
| 9. Regras de organização orçamental e o problema da autonomia dos serviços | 52 |
| 10. Organização do orçamento português | 61 |
| 11. Execução do orçamento. As transferências de verbas. Os créditos adicionais | 68 |
| 12. Preparação do orçamento | 79 |

PARTE II

Despêsas Públicas

CAPÍTULO I

As despêsas públicas e o seu aumento nos orçamentos dos Estados modernos

| | |
|--|-----|
| 13. Noções de despêsa pública. Suas características | 88 |
| 14. Condições de legitimidade das despêsas públicas | 93 |
| 15. Estatísticas de despêsas públicas. Regras a que deve obedecer a sua elaboração | 102 |
| 16. O aumento geral e progressivo das despêsas públicas. Suas causas. Causas de aumento geral e causão de aumento aparente | 105 |

CAPÍTULO II

Classificação das despesas públicas

| | Págs. |
|---|-------|
| 17. Classificações legais das despesas públicas : | |
| A) Despesas ordinárias e extraordinárias | 118 |
| B) Despesas certas e variáveis | 119 |
| C) Classificação do Decreto n.º 15.405 | 123 |
| D) Classificação orçamental | 123 |
| 18. Classificações teóricas das despesas públicas : | |
| A) Quanto ao objecto | 125 |
| B) Quanto ao lugar | 126 |
| C) Quanto ao sujeito financeiro | 128 |
| D) Quanto ao conhecimento prévio | 130 |
| E) Quanto ao fim | 130 |

PARTE III

Crédito Público

CAPÍTULO I

Teoria geral do crédito público

§ 1.º

Noções gerais

| | |
|--|-----|
| 19. O crédito público ; sua evolução histórica | 133 |
| 20. Valor económico do crédito público | 133 |

§ 2.º

Os empréstimos públicos

| | |
|---|-----|
| 21. Conceito e natureza jurídica dos empréstimos públicos | 138 |
| 22. Diversas espécies de empréstimos públicos | 144 |

| | Págs. |
|---|-------|
| A) Empréstimos internos e externos | 145 |
| B) Empréstimos forçados, patrióticos e voluntários | 151 |
| C) Empréstimos perpétuos e temporários. . . | 155 |
| 23. Condições de emissão dos empréstimos públicos. | |
| A taxa de juro; a emissão dos empréstimos ao par e abaixo do par; os prémios de reembolso | 163 |
| Outras vantagens atribuídas aos prestamistas : | |
| A) Prémios de amortização | 170 |
| B) Garantias de pagamento | 171 |
| C) Garantias de câmbio | 172 |
| D) Isenção do imposto | 174 |
| E) Subscrição em títulos | 175 |
| F) Entradas parcelares e espaçadas. | 176 |
| 24. Formas de emissão dos empréstimos públicos : | |
| A) Colocação directa na Bólsa. | 177 |
| B) Negociação com banqueiros | 179 |
| C) Subscrição pública; suas modalidades . . . | 180 |

§ 3.º

Composição da dívida pública

| | |
|---|-----|
| 25. Diversas espécies da dívida pública : | |
| A) Dívida fundada | 184 |
| B) Dívida flutuante. | 187 |
| 26. Títulos da dívida pública | 190 |

§ 4.º

Operações sobre a dívida pública

| | |
|--|-----|
| 27. Amortização da dívida pública. Formas de amortização | 192 |
| 28. Conversão da dívida pública. Tipos de conversões. | 197 |

| | |
|--|-----|
| 29. Outras operações sobre a dívida pública : | |
| A) Consolidação | 205 |
| B) Capitalização | 208 |
| C) Repúdio | 208 |
| D) Redução de juros | 209 |
| E) Banca-rota | 209 |
| F) Concordata | 210 |

CAPÍTULO II

Dívida pública portuguesa

| | |
|---|-----|
| 30. Evolução da dívida pública portuguesa | 218 |
| 31. Conversões da dívida pública portuguesa | 218 |
| 32. Composição da dívida pública portuguesa | 227 |
| 33. Administração da dívida pública portuguesa. A Junta de Crédito Público | 285 |
| 34. Regime dos títulos da dívida pública portuguesa . . | 289 |
| Dívida inscrita | 240 |
| 35. Serviços relativos à dívida pública portuguesa : | |
| Pagamento de juros | 245 |
| Prescrição | 248 |
| Amortização | 248 |

PARTE IV

Receitas Públicas

CAPÍTULO I

Noções gerais. Classificação

| | |
|--|-----|
| 36. Receitas públicas e movimentos de fundos | 253 |
| 37. Classificações legais das receitas públicas : | |
| A) Receitas ordinárias e extraordinárias . . . | 255 |

| | Página. |
|---|---------|
| B) Classificação orçamental | 256 |
| C) Impostos, contribuições, rendimentos, taxas e direitos | 257 |
| 38. Classificações teóricas das receitas públicas : | |
| A) Receitas de economia pública e receitas de economia privada | 259 |
| B) Receitas em que entra e receitas em que não entra o poder coercitivo do Estado . . | 261 |

CAPÍTULO II

Receitas de economia privada

| | |
|---|-----|
| 39. Receitas provenientes do domínio rural do Estado, das florestas nacionais, da caça e da pesca | 266 |
| 40. Receitas provenientes do domínio industrial do Estado. Princípios reguladores dos monopólios | 272 |
| 41. Principais explorações industriais do Estado : | |
| A) Caminhos de Ferro | 278 |
| 42. B) Negócios bancários | 287 |
| 43. C) Correios e Telégrafos | 322 |
| D) Cunhagem da moeda | 327 |
| E) Imprensas nacionais | 328 |
| F) Lotarias | 329 |

CAPÍTULO III

Receitas provenientes das taxas

| | |
|--|-----|
| 44. Natureza económica das taxas. Suas características. Em que se distinguem dos impostos e dos preços | 331 |
|--|-----|

| | Págs. |
|--|-------|
| 45. Teoria geral das taxas : | |
| A) Princípios a que deve obedecer a fixação do seu quantitativo. | 834 |
| B) A quem deve ser atribuído o produto das taxas | 887 |
| C) Processos de cobrança das taxas. | 839 |
| 46. Classificação das taxas. Principais grupos de taxas. Classificações propostas. Classificação adoptada. . | 841 |

CAPÍTULO IV

Receltas provenientes do imposto

§ 1.º

Noções gerais

| | |
|--|-----|
| 47. Conceito do imposto. Em que se distingue das outras receitas. Natureza jurídica e económica do imposto : | |
| A) Teoria do imposto acto de troca | 849 |
| B) Teoria do imposto prémio de seguro | 850 |
| C) Teoria do imposto dever social. | 851 |
| D) Teoria económica do imposto | 851 |

§ 2.º

Princípios jurídicos da tributação

| | |
|--|-----|
| 48. Critérios de justiça tributária : | |
| A) Teoria do benefício | 854 |
| B) Teoria do sacrifício | 855 |
| C) Teoria das faculdades. | 856 |
| 49. Os princípios da generalidade e uniformidade do imposto. A isenção do mínimo de existência . . . | 858 |

| | |
|---|-----|
| 50. Imposto proporcional, progressivo, regressivo e regressivo. | 859 |
| A questão da proporcionalidade ou da progressividade do imposto | 861 |
| 51. Imposto pessoal e real. Discriminação dos rendimentos | 868 |

§ 3.º

Princípios económicos da tributação

| | |
|--|-----|
| 52. Matéria colectável. Principais matérias colectáveis: | |
| A) As capitações | 870 |
| B) Os consumos | 871 |
| C) Os rendimentos | 872 |
| D) O capital | 875 |
| E) As faculdades | 877 |
| F) As mais-valias | 877 |
| 53. Repercussão, difusão e incidência do imposto. Evasão do imposto. O fenómeno da repercussão; de que depende. Teorias da repercussão definida e da repercussão indefinida. | 879 |

§ 4.º

Princípios administrativos da tributação

| | |
|--|-----|
| 54. A questão do imposto único ou do imposto múltiplo | 886 |
| 55. Impostos directos e indirectos. Critérios de distinção | 888 |
| 56. Determinação da matéria colectável. Métodos . . . | 898 |
| 57. Determinação da quota individual. Métodos | 896 |
| 58. Sistemas de cobrança dos impostos. | 400 |
| Notas finais | 403 |

ALGUMAS CORRECÇÕES

| Pág. | Linha | Onde se lê | Deve ler-se |
|------|-------|---|---|
| 12 | 16 | processo indirecto | processo directo |
| 85 | 10 | um globo | em globo |
| 41 | 17 | mesmo ao menos inten- sas | mesmo as menos inten- sas |
| 79 | 4 | créditos extraordinários especiais | créditos extraordinários e especiais |
| 86 | 21 | veem | vem |
| 124 | 2 | Interior, Justiça e Cul- tos | Finanças, Interior, Jus- tiça e Cultos |
| 127 | 18 | extraordinárias | externas |
| 178 | 24 | corrector | corretor |
| 189 | 80 | sacado | aceitado |
| 207 | 15 | consolidada | flutuante |
| 210 | 8 | afóra disso | afóra isso |
| 227 | 24 | como veremos no sumá- rio seguinte, | como vimos no sumário anterior |
| 229 | 9 | 4 0/0 de 1888-90, 4 1/2 0/0 | 4 0/0 de 1890, 4 0/0 de 1888 |
| 231 | 1 | visto que, mais adiante, ao tratarmos do Con- vénio de 1902, a estu- daremos mais detalha- damente, e veremos que... | e 4 0/0 1/2 pois que, ao tratarmos do Convénio de 1902, a estudámos já deta- lhadamente, concluín- do que... |
| 232 | 19 | 1980 | 1981 |
| 233 | 27 | Julho | Junho |

| Pág. | Linha | Onde se lê | Devo ler-se |
|------|-------|--------------------------------------|---|
| 236 | 20 | substituída | constituída |
| 249 | 8 | 1910 | 1900 |
| 249 | 21 | de 1903 e 1906 | de 1903 e 1905 |
| 261 | 7 | propõe | propõe |
| 265 | 4 | ou um serviço | ou de um serviço |
| 286 | 28 | $\frac{70 + L \text{ (lucro)}}{100}$ | $70 + \frac{L \text{ (lucro líquido)}}{1000}$ |
| 295 | 26 | <i>compensatórias</i> | <i>compensatórias</i> |
| 305 | 28 | decrever | descrever |
| 309 | 29 | garantindo | garantido |
| 323 | 21 | serviço de interêsse | serviço de interêsse |
| 332 | 24 | representar a um prejuízo | representar um prejuízo |
| 363 | 16 | poderes | pobres |
| 398 | 7 | circunstâncias | circunscrições |