

O FUNDO ESPECIAL DE AMORTIZAÇÃO E O CAMINHO-DE-FERRO DO NORTE, 1846-1860

Maria Eugénia Mata
Nuno Valério

1. Da necessidade dos comboios e da dificuldade de os pagar.

Senhora! A viação publica em Portugal carece de um grandíssimo desenvolvimento, e exige um poderoso impulso.

Assim se inicia o relatório (redigido, tudo o leva a crer, pelo Ministro da Fazenda, António Maria de Fontes Pereira de Melo), que o governo do duque de Saldanha apresentou em 30 de Agosto de 1852 à Rainha para propor a construção do caminho-de-ferro do Norte.

Evoca, em seguida, o relatório:

[...] esses grandes tractos de terra semeados de povoações que se não communicam, de habitantes que não convivem, de productos que não circulam, de manufacturas que se não transportam, e até de riquezas e de maravilhas, que se não conhecem.

e daí conclui que:

[...] é preciso que se construa uma grande arteria, que atravesse o coração do reino.

Não têm, evidentemente, os ministros dúvida de que:

Não basta, porém, Senhora, que se ordene a feitura desta grande obra; é mister que o Governo se habilite com os precisos meios para o levar a effeito.

Não havendo dinheiro nos cofres públicos, nem modo de obter receitas através de impostos, rendimentos da propriedade ou empréstimos para o fim em vista, não tem o Governo outro remédio senão:

[...] submeter à Real aprovação de Vossa Magestade um projecto de Decreto pelo qual o Estado se appropria do fundo especial de amortização.

indemnizando o Banco de Portugal, principal credor naquele fundo, por maneira equivalente e razoável.

Deixemos, de momento, de lado a questão óbvia — como se pode pagar uma indemnização equivalente e ficar com rendimento para construir um caminho-de-ferro? — e examinemos o que era esse fundo especial de amortização de que o Estado se apropriava. A sua história é um excelente testemunho do que eram as finanças e a política de Portugal em meados do século XIX.

2. O Fundo Especial de Amortização.

2.1. Criação e regras.

Embora criado pelo decreto de 1 de Outubro de 1846, o Fundo Especial de Amortização apenas foi efectivamente instituído na sequência do decreto de 19 de Novembro de 1846, que criou o Banco de Portugal.

Segundo o artigo 26.º do decreto, as receitas do Fundo deveriam provir de:

- a) Foros;
- b) Rendimentos de bens nacionais;
- c) Rendimentos de conventos extintos;
- d) Encargos dos títulos da dívida fictícia;
- e) 120 contos anuais fornecidos pelas alfândegas.

Segundo o artigo 27.º do decreto, o Fundo seria aplicado a pagar:

- a) Os suprimentos que o Banco de Lisboa e a Companhia Confiança Nacional tinham concedido ao Estado;
- b) Um suprimento de 300 contos que o mesmo decreto autorizava o Estado a obter junto do Banco de Portugal;
- c) A dívida do Estado à Companhia das Obras Públicas de Portugal;
- d) As dívidas do Estado aos seus funcionários.

Segundo o artigo 29.º do decreto, o Fundo seria administrado pelo Banco de Portugal.

Segundo os artigos 32.º a 35.º do decreto, deveria constituir-se uma comissão formada por dois elementos nomeados pelo Governo e três elementos nomeados pelo Banco de Portugal, encarregada de passar aos credores do Fundo promissórias sobre ele. Essas promissórias seriam de dois tipos:

- a) Promissórias sem juro e amortizáveis ao ritmo de 15 % por ano — tinham direito a estas promissórias os credores das dívidas do Estado aos seus funcionários;
- b) Promissórias com juro de 5 % por ano e sem amortização — tinham direito a estas promissórias os outros credores do Fundo.

O Banco de Portugal era, além disso, obrigado a trocar as promissórias com juro por títulos da dívida pública interna fundada com juro de 5 %, cotados a 62 %, sempre que os possuidores o exigissem.

O FUNDO ESPECIAL DE AMORTIZAÇÃO



Estas disposições do decreto de 19 de Novembro de 1845 foram cumpridas nos anos seguintes, salvo em dois pontos:

- 1.º Nunca foram pagos ao Fundo os 120 contos anuais provenientes das alfândegas;
- 2.º Nunca foram integralmente pagos pelo Fundo os seus compromissos, por falta de receita.

Entre 1846 e 1850, as disposições referidas foram alteradas por duas vezes:

- a) Primeiro, pelo decreto de 10 de Março de 1847, o qual elevou para seis o número de membros da comissão encarregada de emitir as promissórias sobre o Fundo, sendo três desses membros nomeados pelo Governo e três pelo Banco de Portugal;
- b) Mais tarde, pela lei de 16 de Abril de 1850, a qual acabou com a dotação anual de 120 contos provenientes das alfândegas para o Fundo, no que, pelo que ficou dito, se limitava a legalizar a prática anterior.

2.2. O conflito entre o Banco de Portugal e a Companhia das Obras Públicas de Portugal.

Das disposições do artigo 27.º do decreto de 19 de Novembro de 1846, acima resumidas, deduz-se que os credores com direito a promissórias com juro sobre o Fundo Especial de Amortização eram o Banco de Portugal (por si e pelo Banco de Lisboa e pela Companhia Confiança Nacional, que nele se tinham fundido) e a Companhia das Obras Públicas de Portugal. Era, portanto, em benefício da segunda que o decreto continha a regra da obrigatoriedade da troca das promissórias com juro por títulos da dívida pública.

A ocasião de cumprir essa regra chegou em 1850. O débito do Estado à Companhia das Obras Públicas de Portugal foi apurado e mandado liquidar pelo decreto de 15 de Maio de 1850, que o descreveu da seguinte forma:

Dívida directa.....	728 814\$485
Indemnizações	200 000\$000
Dívida à Companhia Lombré	343 000\$000
Dívida aos empreiteiros das estradas do Minho	113 814\$718
<i>Total</i>	<u>1 385 629\$203</u>

Ora, o Banco de Portugal tentou eximir-se à entrega de 2 234 885\$811 (que, cotados a 62 %, correspondiam aos 1 385 629\$203) em títulos de dívida interna fundada, alegando o cerceamento das receitas do Fundo pela lei de 16 de Abril de 1850. Nesse sentido representou à Rainha em 9 de Julho de 1850. Sem êxito. A portaria de 11 de Julho de 1850 recordou que continuavam em vigor todas as regras relativas ao funcionamento do Fundo fixadas aquando da sua criação. Entretanto, a comissão encarregada da emissão das promissórias do Fundo apreciou a cautela respeitante à dívida à Companhia das Obras Públicas de Portugal passada pelo Ministério do Reino e entendeu que a única quantia que dava direito a promissórias sobre o Fundo era a que respeitava à dívida directa. Nesse

sentido representou à Rainha em 2 de Agosto de 1850, apoiada pela direcção do Banco de Portugal e escudada em parecer técnico feito por uma comissão nomeada pela assembleia geral do Banco e aprovado por esta. O Governo indeferiu a pretensão por portaria de 6 de Agosto de 1850, que dava antecipadamente razão aos protestos da direcção da Companhia das Obras Públicas em 8 de Agosto de 1850 e dos seus accionistas em 2 de Setembro de 1850 contra o atraso na emissão da promissória.

Porém, a teimosia da comissão do Fundo manteve-se, com nova representação à Rainha em 17 de Setembro de 1850. A resposta foram as portarias de 17 de Outubro de 1850 que indeferiram as representações do Banco de Portugal de 2 de Agosto e da comissão de 17 de Setembro, tentando ainda a segunda pôr fim a este vai-e-vem através da substituição da cautela passada pelo Ministério do Reino por outra do Ministério da Fazenda que só especificasse a dívida à Companhia pelo seu total, sem discriminação das parcelas constituintes do débito. Debalde. A comissão não se conformou e pediu esclarecimentos em representação à Rainha de 4 de Novembro de 1850.

O Governo reagiu desta vez, demitindo por decreto de 5 de Novembro de 1850 o vogal da comissão do Fundo nomeado pelo Governo, Francisco da Silva Ferrão, o qual formava com os vogais nomeados pelo Banco de Portugal a maioria que se opunha à emissão da promissória. A resposta dos vogais nomeados pelo Banco foi abandonarem a comissão com o pretexto da solidariedade, deixando-a sem quórum.

Extremado o conflito, o Governo não podia transigir: por decreto de 13 de Novembro de 1850 passou as funções da comissão do Fundo para a Junta do Crédito Público; e por decreto de 15 de Novembro de 1850 passou a própria administração do Fundo do Banco de Portugal também para a Junta do Crédito Público. Protestou o Banco de Portugal junto da Rainha, mas o protesto foi devolvido com o pretexto de estar redigido em termos pouco respeitosos; e junto das Cortes, mas sem resposta. A Companhia das Obras Públicas obteve finalmente a sua promissória passada pela Junta do Crédito Público. Absteve-se, todavia, de pedir logo integralmente a sua troca por títulos da dívida pública interna junto do Banco de Portugal.

A derrota do Banco de Portugal não foi, porém, definitiva. Em 26 de Abril de 1851, o governo do conde de Tomar que apoiara a Companhia das Obras Públicas caiu e, após cinco dias de governo do duque da Terceira, o duque de Saldanha assumiu o poder. O triunfo desta revolução, habitualmente conhecida por Regeneração, fez com que nova representação do Banco de Portugal à Rainha de 3 de Maio de 1851 fosse melhor acolhida do que as anteriores: o decreto de 10 de Maio de 1851 revogou os de 13 e 15 de Novembro de 1850.

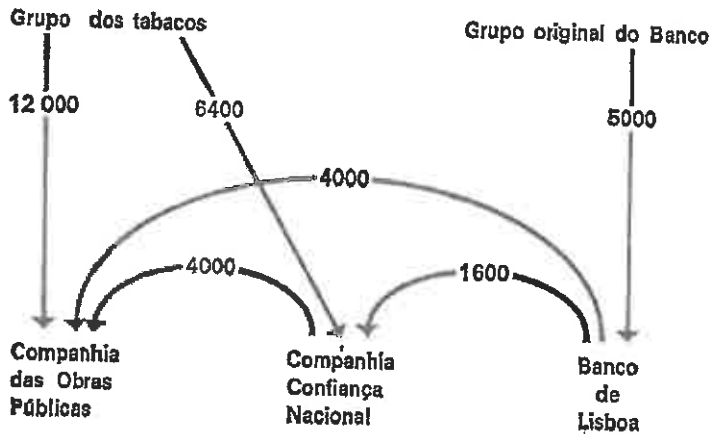
* * *

É tentador interrogarmo-nos sobre as raízes financeiras e políticas deste conflito.

Começamos por examinar os actores financeiros. Trata-se, no fundo, de dois grupos, que podem ser designados por *grupo dos tabacos* e *grupo original do*

O FUNDO ESPECIAL DE AMORTIZAÇÃO

Banco, por serem os detentores originais dos capitais, respectivamente, da Companhia dos Tabacos, do Sabão e da Pólvora e do Banco de Lisboa. A forma como se relacionavam no controle da Companhia das Obras Públicas está sintetizada no esquema seguinte:



Convenções:

$a - x \rightarrow b.$

a possuiu um montante x do capital de $b.$

Note-se que os valores indicados (unidade: contos) são os dos capitais nominais, apenas totalmente realizados no caso do Banco de Lisboa.

Tais valores implicam as seguintes posições em relação às companhias:

	Companhia Confiança Nacional	Companhia das Obras Públicas
Grupo dos tabacos.....	80 %	76 %
Grupo original do Banco.....	20 %	24 %

A falência técnica das duas companhias em 1846 conduziu a um primeiro compromisso para salvação dos negócios, que é o decreto de 19 de Novembro de 1846.

Tal compromisso assentou nas seguintes bases:

- a) Transformação do Banco de Lisboa no Banco de Portugal, onde os dois grupos participavam da seguinte forma:

	Contos
Capital total do Banco de Portugal	<u>10 000</u>
Do qual:	
Pertencente ao grupo original do Banco	5 760
Sendo:	
Pelo capital original do Banco	5 000
Pelo capital realizado da Companhia Confiança Nacional	760
Pertencente ao grupo dos tabacos	4 240
Sendo:	
Pelo capital realizado da Companhia Confiança Nacional	3 040
A pagar pelo grupo	1 200

- b) Extinção prática das companhias, sendo a Confiança Nacional fundida com o Banco de Lisboa e a das Obras Públicas remunerada, na medida do possível, através do Fundo Especial de Amortização.

O ponto fulcral do compromisso era a compra pelo grupo dos tabacos do direito de participar no Banco pelo preço de 1200 contos. Tudo leva a crer que o conflito de 1850 girou, no fundo, em torno de uma tentativa do grupo dos tabacos de financiar ou compensar essa entrega com os 2 234 885\$811 de títulos da dívida pública do activo do Banco e da resistência do grupo original do Banco que continuava a controlá-lo, porque o decreto de 19 de Novembro de 1846 era claro: o grupo dos tabacos só entrava na posse das acções do Banco depois de pagar integralmente os 1200 contos. Este conflito de 1850 saldou-se por um segundo compromisso: o grupo dos tabacos desistiu de obter de imediato os cerca de 2235 contos de títulos e o grupo original do Banco aceitou que o grupo dos tabacos participasse no Fundo Especial de Amortização com os cerca de 1386 contos da dívida total da Companhia das Obras Públicas em vez dos cerca de 729 contos da dívida directa a que realmente tinha direito.

Passemos aos actores políticos. Os principais são o conde de Tomar (António Bernardo da Costa Cabral) e o duque de Saldanha (João Carlos Saldanha de Oliveira e Daun). Um figurante: o duque da Terceira (António José Meneses Severim de Noronha). O apoio do Estado à ligação dos dois grupos nas companhias em 1844 foi dado por um governo presidido pelo duque da Terceira, mas cuja figura principal era o conde de Tomar. O compromisso de 1846 foi apadrinhado por um governo presidido pelo duque de Saldanha, então aliado político do conde de Tomar.

Ao conflito de 1850 entre o grupo dos tabacos e o grupo original do Banco correspondeu a ruptura entre os antigos aliados políticos: o conde de Tomar, agora chefe formal além de real do Governo, apoiou o grupo dos tabacos; o duque de Saldanha encabeçou uma oposição que acabou por ser o instrumento do Banco de Portugal.

O FUNDO ESPECIAL DE AMORTIZAÇÃO

2.3. A extinção do Fundo Especial de Amortização.

O compromisso com que terminou o conflito de 1850-1851 foi perturbado, como se viu no ponto 1, pouco mais de um ano depois, pelo Ministro da Fazenda do duque de Saldanha, Fontes Pereira de Melo, então com 33 anos. Que pretendia ele? Passemos em revista os catorze artigos do decreto de 30 de Agosto de 1852:

- 1 — Expropriação do Fundo Especial de Amortização.
- 2 — Aplicação dos seus rendimentos:
 - a) À construção do caminho-de-ferro do Norte;
 - b) Aos juros das obrigações criadas pelos artigos 4.º e 5.º.
- 3 — Venda dos bens nacionais, metade em dinheiro metade em títulos. Enriquecimento do Fundo com esses títulos.
- 4 — Troca das promissórias com juro sobre o Fundo por obrigações garantidas pelo caminho-de-ferro do Norte, na razão de 100 %.
- 5 — Conversão dos juros em dívida do Fundo nas mesmas obrigações, na razão de 100 %.
- 6 — Conversão das promissórias sem juro do Fundo nas mesmas obrigações, na razão de 40 %.
- 7 — Garantia às obrigações referidas dos seguintes juros:

Ano económico	Juro — Porcentagem
1852-1853 e 1853-1854	2
1854-1855	2 ¹ / ₄
1855-1856	2 ¹ / ₂
1856-1857	2 ³ / ₄
Anos seguintes	3

8 — Promessa de amortizar as obrigações com os lucros do caminho-de-ferro do Norte que excedessem os juros.

9 a 14 — Disposições complementares.

Em resumo, Fontes queria que o Banco de Portugal, onde se reuniam os grupos dos tabacos e original do Banco, cedesse parte dos juros a que tinha direito sobre o Fundo (recebendo 2 % a 3 %, em vez de 5 %) para financiar o caminho-de-ferro do Norte, hipotecando-lhe em troca os rendimentos futuros da linha.

Só que os capitalistas preferiam rendimentos presentes a comboios futuros. Logo, protestaram e desobedeceram.

Na representação à Rainha de Setembro de 1852, o Banco de Portugal afirmava-se possuidor de:

Promissórias sem juro sobre o Fundo	89 081 074
Promissórias com juro sobre o Fundo	4 762 163 386
Sendo:	
Por créditos próprios	3 798 181 983
Por troca por 1 554 700 000 de títulos da dívida pública	953 981 403

A representação teve o destino habitual das que provinham de quem não estava nas boas graças do Governo: foi indeferida por portaria de 27 de Setembro de 1852.

A recusa em cumprir o decreto de 30 de Agosto de 1852 deu origem ao decreto de 9 de Outubro de 1852, tomando medidas para obstar às consequências da desobediência do Banco de Portugal. Em particular, o Estado mandava desviar para o Tesouro 25 contos mensais que a Companhia do Tabaco, do Sabão e da Pólvora devia ao Banco de Portugal por um contrato com a Companhia Confiança Nacional de 1844. Seguiu-se a habitual representação de protesto à Rainha e a habitual portaria de indeferimento, datada de 13 de Outubro de 1852.

O conflito arrastou-se, até que a lei de 18 de Agosto de 1853 autorizou uma solução de compromisso:

- a) As promissórias do Fundo Especial de Amortização seriam trocadas nas proporções estipuladas pelos artigos do decreto de 30 de Agosto de 1852 por títulos do empréstimo consolidado interno 3 % 1852 criado pelo decreto de 18 de Dezembro de 1852;
- b) Os 25 contos mensais da Companhia do Tabaco, do Sabão e da Pólvora seriam divididos entre o Estado (10 contos) e o Banco (15 contos).

Como resultado deste compromisso, as promissórias sobre o Fundo Especial de Amortização foram convertidas em títulos do empréstimo consolidado interno 3 % 1852, de acordo com o seguinte esquema:

Emissão	Montante	Juros anuais
Total	10 155 543#459	304 666#304
Para o Banco de Portugal	5 278 992#609	168 309#778
Para outros credores.....	4 878 550#850	146 356#526

O Fundo Especial de Amortização propriamente dito foi, como Fontes Pereira de Melo desejava, finalmente expropriado.

3. O caminho-de-ferro do Norte.

Que balanço se pode fazer do expediente financeiro de troca dos rendimentos do Fundo Especial de Amortização por um encargo da ordem dos 300 contos? Por outras palavras: que resultou daí para o caminho-de-ferro do Norte?

O FUNDO ESPECIAL DE AMORTIZAÇÃO

Vejamos qual o montante das receitas proporcionadas ao Estado pelo Fundo Especial de Amortização:

Ano económico	Receita do Fundo	Diferença para 304 666304
1852-1853	456 8824330	+ 152 2164028
1853-1854	853 9144059	+ 549 2474755
1854-1855	825 9474299	+ 521 2804995
1855-1856	545 5684912	+ 240 9024608
1856-1857	435 0944680	+ 130 4284376
1857-1858	630 2404063	+ 326 5734759
1858-1859	452 5254822	+ 147 8594518
Soma	4 200 1734165	+ 2 067 5094037

Fonte: Conta das Receitas e Despesas do Tesouro Público para os anos económicos indicados.

Nos anos seguintes as receitas (já não consignadas) homólogas evoluíram assim:

Ano económico	Receita	Diferença para 304 666304
1859-1860	647 7224484	+ 343 0564180
1860-1861	618 8304017	+ 314 1634713
1861-1862	524 6234117	+ 219 9564813
1862-1863	834 2424982	+ 529 5764678
1863-1864	1 003 9984822	+ 699 3324818
Soma	3 629 4174522	+ 2 106 0864002

Como se vê, o rendimento do Fundo era muito irregular (média anual, 600 0244738; desvio padrão, 177 4014551; razão média/desvio padrão, 3,38), mas excedeu sistematicamente os encargos assumidos pelo Estado para se apropriar dele, acabando por render mais de 2 mil contos líquidos até ao final dos anos 50. Em resumo: o expediente financeiro de Fontes Pereira de Melo resultou.

Curiosamente, os dados disponíveis fazem supor que os rendimentos do Fundo antes da apropriação eram bem menores do que depois. Em 1851-1852, por exemplo, foram apenas de 244 2544836, quase metade do mínimo dos anos seguintes. Note-se que, no mesmo ano económico, as despesas do Fundo se quedaram por 223 3414655, menos do que o encargo de 304 6664304 depois assumido, mas menos também do que os encargos legais do Fundo. Nos meses de Julho e Agosto de 1852 as despesas montaram a 35 9294802 (correspondentes a cerca de 216 contos anuais, ainda aquém do encargo depois assumido e dos encargos legais do Fundo).

É claro que os 2 067 509\$037 não chegaram para a construção do caminho-de-ferro do Norte, com o qual o Estado veio a gastar algo como 5 284 705\$500. Tal insuficiência estava, porém, claramente prevista no preâmbulo do decreto de 30 de Agosto de 1852.

Convém precisar que a quantia acima referida como despesa do Estado com o caminho-de-ferro do Norte foi toda gasta já nos anos 60.

Com efeito, quando, em circunstâncias que serão explicadas no ponto 4, foi extinta a consignação das receitas do antigo Fundo Especial de Amortização ao caminho-de-ferro do Norte, a construção desta não se iniciara ainda — nota-se que se designava então por caminho-de-ferro do Norte não a linha Lisboa-Porto, mas o troço Entroncamento-Porto, pois toda a linha de Lisboa a Elvas constituía o caminho-de-ferro do Leste. Estava então apenas construído o troço Lisboa-Santarém e só na sequência da lei de 5 de Maio de 1860, que aprovou um contrato com D. José de Salamanca para a conclusão das duas linhas, o resto dos troços foi concluído.

Os 5 284 705\$500 acima referidos correspondem a 1 174 379 libras, que, segundo António Lopes Vieira em «The role of Britain and France in the finance of the Portuguese railways 1850-1890», foram pagos de subsídio para o caminho-de-ferro do Norte. Note-se que mesmo os 4 173 595\$039 que as receitas do antigo Fundo Especial de Amortização renderam até 1863-1864, data da conclusão da linha Lisboa-Gaia, seriam insuficientes para pagar o subsídio na sua totalidade.

Que aconteceu então às receitas do Fundo Especial de Amortização de 1852 a 1859? Na prática, devem ter sido aplicadas às despesas do Estado em geral. Na verdade, os próprios títulos do Fundo chegaram a ser ilegalmente entregues como penhor para a obtenção de empréstimos que nada tinham a ver com o caminho-de-ferro do Norte — foi o que aconteceu com 1602 contos de títulos entregues à casa Leroy, de Chabrol et Compagnie, para caucionar um empréstimo de 3 milhões de francos para estradas aprovado por decreto de 6 de Outubro de 1853. Esta ilegalidade foi relevada ao Governo pela lei de 15 de Abril de 1854, a qual mandou criar títulos para substituir os indevidamente depositados em Paris.

Anote-se, como curiosidade, que os títulos indevidamente enviados para França foram depois também irregularmente cedidos pela casa Leroy, de Chabrol et Compagnie, ao Banco de Amsterdão e a diversos capitalistas de Paris, como se verificou quando a sua falência foi declarada pelo Tribunal de Comércio de Paris em 5 de Abril de 1854. Só 1 521 900\$000 foram recuperados e depositados no Banco de França até 1873, altura em que se concluiu a amortização do empréstimo dos 3 milhões de francos.

4. A extinção do Fundo Especial de Amortização.

O artigo 11.º da lei de 28 de Julho de 1860 (lei de receita e despesa para 1860-1861) mandou aplicar às despesas gerais do Estado as somas a levantar sobre

O FUNDO ESPECIAL DE AMORTIZAÇÃO

os títulos do Fundo Especial de Amortização e as receitas do mesmo Fundo. Legalizou-se assim o que já era, em boa verdade, a prática dos anos anteriores.

Se bem que Fontes Pereira de Melo fosse o iniciador dessa prática durante o período (Agosto de 1851 a Junho de 1856) em que foi Ministro da Fazenda (foi ele, por exemplo, o responsável pela entrega ilegal de títulos da dotação do caminho-de-ferro do Norte à casa Leroy, de Chabrol et Compagnie, acima relatada), foram apenas os seus sucessores na pasta, em especial António José de Ávila (ministro de Março de 1857 a Março de 1859, em governos do Partido Histórico, adversário do Partido Regenerador de Fontes), que propuseram a sua legalização. As propostas de 5 de Novembro de 1857 (para o ano económico de 1858-1859) e de 5 de Novembro de 1858 (para o ano económico de 1859-1860) não tiveram êxito, em grande medida porque não se chegaram a aprovar leis de receita e despesa para esses anos económicos. Todavia, logo que Ávila voltou à pasta da Fazenda (de Julho de 1860 a Fevereiro de 1862) conseguiu a aprovação da medida, apesar de ela não constar das propostas orçamentais do seu antecessor, José Casal Ribeiro, correligionário de Fontes. Os regeneradores só voltariam à pasta da Fazenda, aliás através do próprio Fontes, em Setembro de 1865, e nessa altura os comboios já circulavam entre Lisboa e Gaia.

Ironias de toda esta história: o êxito do expediente financeiro de Fontes pouco ou nada terá contribuído para o caminho-de-ferro do Norte; com consignação das receitas do Fundo Especial de Amortização ou sem ela (na verdade, sem ela) o caminho-de-ferro do Norte acabou, porém, por se fazer.

Maria Eugénia Mata

Faculdade de Economia
Universidade Nova de Lisboa

Nuno Valério

Instituto Superior de Economia
Universidade Técnica de Lisboa