S. E. G. — 1 — BIBLIOTECA

NUNO JOÃO DE OLIVEIRA VALÉRIO

I. S. E. G.
Biblioteca 16680
HJ 1252 .V35 1982

AS FINANÇAS PÚBLICAS PORTUGUESAS ENTRE AS DUAS GUERRAS MUNDIAIS

Dissertação apresentada no Instituto Superior de Economia da Universidade Técnica de Lisboa para obtenção do grau de Doutor em Economia.

LISBOA
1 9 8 2

Este trabalho foi subsidiado pelo Instituto Nacional de Investigação Científica

"(Um orçamento é tão natural como
uma árvore
E um parlamento tão belo como
uma borboleta)"

Fernando Pessoa / Álvaro de Campos
em "Ode Triunfal"

No momento em que apresento publicamente o resultado de alguns anos de investigação, não posso deixar de sublinhar o papel desempenhado na génese do presente estudo:

- pelo Prof. Vitorino Magalhães Godinho, a quem devo o impulso inicial para a sua elaboração e constante orientação e úteis críticas ao longo dela;

- e por Eugénia Mata, que partilha comigo o projecto de investigação em que ele se insere, com toda a troca de ideias e de informações que isso implica.

Muitos outros incitamentos e auxílios recebi. Na impossibilidade de os referir um a um, lembrarei o Instituto Superior de Economia e o seu Gabinete de História Económica e Social, enquanto escola e centro de investigação em que trabalhei durante a elaboração deste estudo. Não seria, porém, justo deixar de citar:

- os comentários que o Prof. António Simões Lopes fez a uma primeira versão da secção D do capítulo 2;

- os debates que os colegas Ana Bela Nunes, João Ferreira do Amaral e José Marques da Silva tiveram comigo sobre vários temas abordados no trabalho;

- e a ajuda inestimável que Maria Amélia Fernandes de Almeida me deu na construção dos quadros e periodizações que constituem elemento basilar do estudo.

Nenhuma destas referências implica, é claro, qualquer partilha de responsabilidade pelos erros que eu não tenha sabido evitar no trabalho.

*

* *

A vida familiar foi, para além do trabalho de ensino e investigação, a minha quase exclusiva preocupação ao longo dos anos em que elaborei este estudo. Não posso, por isso, deixar de o dedicar a quem, por causa dele me pode ter sentido, por vezes, menos disponível do que seria para desejar:

- ao meu filho, Duarte Pedro;
- aos meus pais, Maria Celeste e Mário Augusto;
- e à minha avó, Prazeres.

PLANO GERAL

CAPÍTULO 1 - Introdução

CAPÍTULO 2 - Fontes e Metodologia

CAPÍTULO 3 - As Receitas

CAPÍTULO 4 - As Despesas

CAPÍTULO 5 - Os Saldos

CAPÍTULO 6 - A Dívida

CAPÍTULO 7 - Conclusões e Problemas em Aberto

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

Secção A - Apresentação

Secção B - Âmbito Temporal

Secção C - Âmbito Institucional

SECÇÃO A - APRESENTAÇÃO

1. Origens do Trabalho

2. Objectivos do Trabalho

1. ORIGENS DO TRABALHO

Uma breve referência às origens deste trabalho permitirá que melhor se compreendam os seus objectivos.

No ano lectivo de 1975-1976, o Gabinete de História Económica e Social do Instituto Superior de Economia e a Área das Ciências Humanas e Sociais da Universidade Nova de Lisboa organizaram um curso de após-graduação sobre *História Quantitativa da Economia Portuguesa 1820--1920*, que foi dirigido pelo Prof. Vitorino Magalhães Godinho e se prolongou pelo ano lectivo de 1976-1977, então já com formalização na segunda das escolas organizadoras. Ao longo do curso, foram os participantes incitados a encetar trabalhos de investigação, de natureza monográfica, sobre diferentes aspectos da história económica contemporânea de Portugal. Assim se desencadeou todo um conjunto de esforços, que prosseguem em vários enquadramentos, nomeadamente no âmbito do centro de investigação que é o Gabinete de História Económica e Social do Instituto Superior de Economia, tendo já dado origem a vários estudos, publicados sobretudo na Revista de História Económica e Social.

Entre esses esforços, conta-se o projecto, que iniciámos em colaboração com Eugénia Mata, de estudar as finanças públicas portuguesas entre 1850 e 1950. Este trabalho não é mais do que o primeiro resultado desse projecto. Assenta, pois, na convicção de que o progresso da história económica do Portugal contemporâneo se tem de ba

sear, antes do mais, em monografias quantitativas de ca - rácter sectorial, e aceita o estatuto provisório que lhe advém de ser dos primeiros a ser publicado com esse objectivo. Não pode, por isso, ser considerado como mais do que um esforço parcial para a construção de um todo, à luz do qual virá, com toda a probabilidade, a ter que ser revisto.

2. OBJECTIVOS DO TRABALHO

No contexto que acabamos de referir, compreende-se que o presente trabalho tenha dois objectivos específicos:

1º - Estudar quantitativamente as finanças do Estado português, no período entre as duas guerras mundiais.

2º - Lançar as bases do estudo dos efeitos económicos das finanças públicas em Portugal, no mesmo período.

*

* *

Ao enunciar o primeiro objectivo, restringimo-lo aos aspectos quantitativos. Isto significa que não esmiuçámos os aspectos jurídicos e institucionais do tema, quando o estudo das suas facetas quantitativas o não exigiu. Este procedimento pode justificar-se pelo facto de os aspectos jurídicos e institucionais das finanças públicas terem sido já alvo de estudos específicos e exaustivos, enquanto os aspectos quantitativos nunca o foram, como facilmente se confirma pela consulta da bibliografia que citamos.

*

* *

Ao enunciar o segundo objectivo, restringimo-lo ao lançamento das bases do estudo dos efeitos económicos das finanças públicas. Esta restrição não é mais do que o reconhecimento da impossibilidade da prossecução de um objectivo mais ambicioso, que abrangesse um estudo completo desse tema. Tal impossibilidade resulta da falta de estudos prévios sobre a evolução global da economia portuguesa no período abordado. Estudos com essa amplitude, porém, exigem a elaboração prévia de monografias quantitativas parcelares, como a que empreendemos sobre as finanças públicas — são, por isso, impossíveis no momento actual. Voltaremos ao assunto na secção B do Capítulo 7.

SECÇÃO B - ÂMBITO TEMPORAL

3. O Período Estudado

4. As Balizas Cronológicas

3. O PERÍODO ESTUDADO

O período que será alvo da nossa atenção é o que medeia entre o início da primeira guerra mundial e o imediato após-guerra da segunda.

Trata-se de um período com uma unidade indubitavelmente muito forte em termos de história mundial. Lembremos, por exemplo, que ele foi escolhido por Pierre Léon para tema do quinto volume da *Histoire Economique et Sociale du Monde* que dirigiu. Esse volume foi dirigido por Georges Dupeux e intitulado *Guerres et Crises*. As várias contribuições para o volume, em particular a introdução de Georges Dupeux, justificam claramente tal escolha. Não cabe aqui repetir tais justificações.

*

* *

Poder-se-á, porém, suscitar a questão: será adequado transportar esses cortes temporais para o estudo da história portuguesa? O exame dos períodos escolhidos pela bibliografia relativa ao Portugal desta época não parece apontar nesse sentido: são os momentos de viragem política os geralmente preferidos para delimitação temporal dos trabalhos.

Duas razões nos parecem, entretanto, apontar em sentido diferente, sobretudo na escolha do âmbito de es-

tudos sobre os domínios económicos:

1ª. - É improvável que uma economia com o grau de abertura da portuguesa, pelo menos nos sectores menos tradicionais, não pulsasse a ritmos fortemente influenciados pela evolução internacional.

2ª. - Como consequência, é improvável que a própria política económica governamental não tenha sido pelo menos tão influenciada pela conjuntura económica, como pela evolução política.

Ao longo do trabalho, adiantaremos razões que apoiam estas duas improbabilidades. Nestes termos, afigura-se-nos que é justificado escolher as duas guerras mundiais como marcos que delimitam o período do nosso estudo. Só o progresso dos conhecimentos sobre a época poderá confirmar ou infirmar a justeza da escolha.

4. AS BALIZAS CRONOLÓGICAS

Estudaremos no nosso trabalho as gerências e os anos económicos de 1913-1914 a 1947. À primeira vista, trata-se apenas de uma colagem rigorosa às datas que balizam o período abordado no já referido quinto volume da *Histoire Economique et Sociale du Monde*. Mas, na verdade, outras razões pesaram na escolha.

*

* *

1913-1914 é um ano de certo modo excepcional na história das finanças públicas portuguesas da época contemporânea, por ser o segundo em que foi atingido o objectivo do equilíbrio das contas públicas, debalde perseguido pelos governos da Monarquia Constitucional, enfim efemeramente conseguido pelos da Primeira República. Essa situação de equilíbrio era, porém, normal em termos dos cânones do clima das ideias dominante na época. Pode, por isso, constituir um bom ponto de partida para avaliarmos, pelo contraste, o impacto da primeira guerra mundial. Sem essa avaliação, ficaria obviamente incompleto o exame dos anos do conflito.

O recuo no tempo, com vista a abarcar no nosso estudo o esforço de obtenção do equilíbrio das contas públicas seria, no entanto, injustificável, quer face à for

mulação atrás dada ao período abrangido pelo estudo, quer face ao exagero que isso imprimiria à extensão do trabalho.

*
* *

Em 1947, encontramos sinais prenunciadores de uma viragem da situação económica posterior à segunda guerra mundial. Não chegar a eles, seria não esgotar os efeitos do conflito; explorá-los, seria entrar num novo período, que nos levaria, provavelmente, até ao dealbar das guerras africanas, cerca de 1960, o que, uma vez mais, desrespeitaria o período definido e acarretaria uma extensão exagerada para o trabalho.

*
* *

De novo há que notar que só trabalhos futuros dirão se a escolha das balizas cronológicas foi feliz como primeira aproximação.

SECÇÃO C - ÂMBITO INSTITUCIONAL

5. Administração Central, Administração Local e Administração Ultramarina.

6. Centralização Financeira e Serviços Autóno - mos.

5. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL, ADMINISTRAÇÃO LOCAL E ADMINISTRAÇÃO ULTRAMARINA

A organização da administração pública no período que estamos a estudar caracterizava-se pela existência de:

a) Distinção entre os campos de acção da administração central, da administração local e da administração ultramarina.

b) Autonomia patrimonial e financeira da administração central, de cada autarquia local e de cada província ultramarina.

Estas características estavam consagradas constitucionalmente:

a) Quanto à administração local:

- pelo artigo 66º da Constituição de 1911;
- pelos artigos 129º e 130º da Constituição de 1933.

b) Quanto à administração ultramarina:

- pelo artigo 67º da Constituição de 1911;
- pela lei nº 1 005 de 7 de Agosto de 1920 (a qual alterou o referido artigo 67º da Constituição de 1911);
- pelos artigos 26º e 37º a 47º do Acto Colonial de 8 de Julho de 1930 (o qual foi lei constitucional relativa ao Ultramar até 1951).

Face à autonomia da administração local e da administração ultramarina que acabamos de referir, decidimos restringir o nosso estudo à administração central.

6. CENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA E SERVIÇOS AUTÓNOMOS

De meados do século XVIII até ao princípio do século XX, a vida financeira da administração central evoluiu no sentido de uma centralização, de que foram principais instrumentos legais, em sucessivos momentos:

a) A lei de 22 de Dezembro de 1762, que criou o Erário Régio (ministro Sebastião José de Carvalho e Melo).

b) O decreto de 16 de Maio de 1832, que substituiu o Erário Régio pelo Tesouro Público (ministro Mouzinho da Silveira).

c) O decreto de 12 de Dezembro de 1863, que aprovou o primeiro Regulamento da Contabilidade Pública (ministro Joaquim Lobo de Ávila).

d) O decreto de 4 de Janeiro de 1870, que aprovou o segundo Regulamento da Contabilidade Pública (ministro Anselmo José Braamcamp).

e) O decreto de 31 de Agosto de 1881, que aprovou o terceiro Regulamento da Contabilidade Pública, ainda em vigor (ministro Henrique de Barros Gomes).

Pelo contrário, o período que vamos estudar caracterizou-se por um movimento em sentido inverso, devido ao aparecimento dos serviços autónomos. Vejamos como foram criados e evoluiram esses serviços.

período descentralizador ?

*

* *

A lei nº 3 de 9 de Setembro de 1908 determinou que as receitas dos serviços públicos de carácter empresarial fossem consignadas às suas próprias despesas, permitindo uma gestão autónoma, que proporcionaria, assim se esperava, maior receita para o Estado sob a forma de lucros. Os serviços atingidos por essa medida foram em número de cinco, a saber:

- Caixa Geral de Depósitos;
- Serviços Florestais e Aquícolas;
- Caminhos-de-Ferro do Estado;
- Porto de Lisboa;
- Correios e Telégrafos.

A lei de 30 de Dezembro de 1911 criou no Orçamento e na Conta Geral do Estado um capítulo separado para registar as receitas dos serviços autónomos, se bem que não alterasse a forma de registo das suas despesas, que continuaram a constituir capítulos das contas dos ministérios a que esses serviços estavam ligados.

A lei nº 817 de 6 de Setembro de 1917 foi mais longe, criando uma conta separada para registar as receitas e despesas dos serviços autónomos, o que foi confirmado pelo decreto nº 5 519 de 8 de Maio de 1919.

Os anos seguintes assistiram ao aparecimento de dois fenómenos novos:

a) As contas de alguns serviços autónomos deixaram de constar da Conta Geral do Estado. Foi o caso:

- dos Caminhos-de-Ferro do Estado a partir de 1918-1919;
- do Porto de Lisboa, a partir de 1923-1924;
- dos Serviços Florestais e Aquícolas, em 1926-1927;
- dos Correios e Telégrafos, a partir de 1920-1921.

b) Surgiram em alguns anos saldos negativos nas contas de exploração de alguns serviços autónomos, exigindo o pagamento de subsídios registados na Conta Geral do Estado.

Além disso, foram criados cinco novos serviços autónomos, cujas contas nunca constaram da Conta Geral do Estado, enquanto tal. Foram eles:

a) O Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral.

b) A Caixa Geral de Crédito Agrícola.

c) O Fundo de Fomento Agrícola

d) A Bolsa Agrícola.

e) Os Transportes Marítimos do Estado.

Extintos os Transportes Marítimos do Estado em 1925 e alugadas as linhas dos Caminhos-de-Ferro do Estado à CP em 1927, os decretos com força de lei nº 15 465 de 14 de Maio de 1928 e nº 15 661 de 1 de Julho de 1928 reorganizaram os serviços autónomos, determinando que:

a) Deixassem de ser serviços autónomos:
   - os Serviços Florestais e Aquícolas;
   - o Porto de Lisboa;
   - o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral;
   - a Caixa Geral de Crédito Agrícola;
   - o Fundo de Fomento Agrícola;
   - e a Bolsa Agrícola.

b) Fossem desorçamentados (passando os seus orçamentos a constituir anexos ao Orçamento Geral do Estado e deixando as suas contas de figurar na Conta Geral do Estado):

- os Correios e Telégrafos;
- e a Caixa Geral de Depósitos.

Os decretos nº 16 665 a nº 16 669 de 27 de Março de 1929, ao reorganizarem a Caixa Geral de Depósitos, fundiram com ela:

- a Caixa Geral de Crédito Agrícola;
- o Fundo de Fomento Agrícola;
- e a Bolsa Agrícola.

Finalmente, o decreto nº 23 053 de 23 de Setembro de 1933 extinguiu o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral, na sequência da organização das primeiras instituições corporativas.

*

* *

A evolução qua acabamos de descrever coloca um problema delicado no que respeita à escolha do âmbito institucional do trabalho:

- por um lado, importaria abranger nele os serviços autónomos, para facilitar as comparações com o período anterior;

- por outro, deveriamos excluir dele os serviços autónomos, por razões análogas às seguidas a respeito da administração local e da administração ultramarina e devido às lacunas nas suas contas.

Decidimos efectuar a exclusão dos serviços autónomos, aceitando que prevalecessem os argumentos referidos em último lugar. Para que, porém, não fiquem totalmente impossibilitadas as comparações referidas em primeiro lugar, construimos, sempre que nos pareceu útil e pos-

sível, séries cronológicas abrangendo os serviços autónomos, que publicamos em paralelo com as que os excluem, embora sem qualquer exame específico.

CAPÍTULO 2 - FONTES E METODOLOGIA

Secção A - Estudo dos Fluxos Financeiros

Secção B - Estudo da Dívida Pública

Secção C - Estudo dos Efeitos Económicos das Finanças Públicas

Secção D - Análise dos Dados

SECÇÃO A - ESTUDO DOS FLUXOS FINANCEIROS

7. Estudo Administrativo

8. Estudo Financeiro

9. Estudo Económico

10. Estudo Funcional

7. ESTUDO ADMINISTRATIVO

7.1. PUBLICIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Designamos por princípio da publicidade das finanças públicas o princípio de acordo com o qual devem ser regularmente publicados documentos oficiais de síntese das finanças públicas de cada ano económico. Esses documentos podem ser:

a) Prospectivos - o Orçamento Geral do Estado;

b) Retrospectivos - a Conta Geral do Estado.

Durante o período em estudo, este princípio estava consagrado constitucionalmente:

a) Quanto ao Orçamento Geral do Estado:

- na Constituição de 1911, pelo artigo 26º nº 3º e pelo artigo 54º;
- na Constituição de 1933, pelo artigo 64º e pelo artigo 91º nº 4.

b) Quanto à Conta Geral do Estado:

- na Constituição de 1911, pelo artigo 26º nº 3º;
- na Constituição de 1933, pelo artigo 91º nº 3º.

7.2. DURAÇÃO DO ANO ECONÓMICO

Antes de examinarmos se estas disposições cons - titucionais foram cumpridas, vejamos como variaram a data de início e a duração do ano económico da administração central do Estado.

O decreto nº 22 de 16 de Maio de 1832 determinou que ele se iniciasse em 1 de Julho de cada ano civil e terminasse em 30 de Junho do ano seguinte. Esta disposição, depois repetida em todos os Regulamentos da Contabilidade Pública, foi cumprida nos anos de 1834-1835 a 1933-1934.

O decreto-lei nº 25 299 de 6 de Maio de 1935 mandou que ele passasse a coincidir com o ano civil a partir de 1936 e que, para transição, o ano económico de 1934--1935 decorresse de 1 de Julho de 1934 a 31 de Dezembro de 1935, isto é, durasse dezoito meses.

7.3. ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO

De acordo com o artigo 54º da Constituição de 1911, o Orçamento Geral do Estado devia ser elaborado e apresentado ao Congresso pelo Ministro das Finanças até 15 de Janeiro de cada ano; de acordo com o nº 3º do artigo 26º da mesma Constituição, competia ao Congresso aprovar o Orçamento Geral do Estado, em princípio antes do início do ano económico, através da votação da chamada lei de receita e despesa.

Nem sempre foi este regime seguido durante a vigência da Constituição de 1911. Devemos referir a existência de quatro tipos de situações de excepção:

a) Atraso na aprovação do Orçamento Geral do Estado — Para evitar que a aplicação da regra da autorização prévia[1] paralisasse o aparelho de Estado, impedido de cobrar receitas fiscais e de efectuar despesas, podia-se recorrer:

- à aprovação de leis de meios (que autorizavam a cobrança de receitas fiscais) e de leis de duodécimos (que autorizavam a execução de despesas);

- à realização ilegal de fluxos, cuja responsabilidade era posteriormente relevada através de uma lei de indemnidade.

b) Não aprovação do Orçamento Geral do Estado — Trata-se de uma situação que suscitava problemas idênticos aos da anterior, resolvidos através da aprovação de leis de meios e duodécimos que acabavam por abranger todo o ano económico.

c) Primeira guerra mundial — Para permitir a realização de despesas urgentes não previstas no Orçamento, o Congresso, pela lei nº 275 de 8 de Agosto de

---

(1) Regra da autorização prévia: não se podem efectuar fluxos que não estejam previstos no orçamento.

Esta regra estava consagrada constitucionalmente:

- para os impostos, no enunciado constitucional dos direitos fundamentais do cidadão (Constituição de 1911. artigo 3º nº 27º; Constituição de 1933, artigo 8º nº 16º);

- para as despesas, no enunciado, também constitucional, dos crimes de responsabilidade dos membros do governo (Constituição de 1911, artigo 55º; Constituição de 1933, artigo 115º).

Os vários autores divergiam quanto à sua aplicabilidade aos rendimentos da propriedade.

1914, dispensou da regra do cabimento[1] as despesas excepcionais resultantes da guerra. A lei nº 372 de 31 de Agosto de 1915 determinou que estas despesas e as receitas que lhes faziam face passassem a constar de um orçamento de guerra, distinto do orçamento normal.

d) Regimes de ditadura — A concentração dos poderes legislativo e executivo nas mãos do Governo ocorreu por três vezes durante o período em estudo:

- de Março de 1915 a Maio de 1915, meses correspondentes ao governo de Pimenta de Castro depois do fecho do Congresso — este período de ditadura não teve repercussão na aprovação do Orçamento Geral do Estado, excepto pelo atraso que provocou no ano de 1915-1916, obrigando ao recurso a leis de meios e duodécimos;

- de Dezembro de 1917 a Maio de 1918, primeiros meses do governo de Sidónio Pais — durante eles, foi eleito um Congresso favorável à nova situação política, mas o Governo chamou a si, apesar disso, a aprovação do

---

(1) Regra do cabimento das despesas: não se podem efectuar despesas para além dos quantitativos inscritos no orçamento.

Esta regra, que é, no fundo, um corolário da autorização prévia, foi explicitamente enunciada na lei nº 3 de 9 de Setembro de 1908 (artigo 27º) e no decreto com força de lei nº 18 381 de 24 de Maio de 1930.

O desrespeito por esta regra era frequente e podia ser sancionado legalmente:

- através de uma transferência de verba;
- ou através de um crédito adicional.

Orçamento Geral do Estado para 1918-1919;

- de Maio de 1926 a Janeiro de 1935, período de ditadura militar, na sequência da revolução de 28 de Maio de 1926 — durante ele, o Orçamento Geral do Estado foi aprovado por decretos com força de lei até Abril de 1933 (entrada em vigor da Constituição de 1933) e por decre - tos-leis depois dessa data.

Deve ainda notar-se que, a partir da revisão da Constituição de 1911 pela lei nº 891 de 22 de Setembro de 1919, que permitiu a dissolução do Congresso pelo Presi - dente da República, se admitiu a publicação pelo Governo de decretos de meios e duodécimos, enquanto se não reunia o Congresso.

*

* *

De acordo com o artigo 64º da Constituição de 1933, o Orçamento Geral do Estado devia ser organizado e posto em execução pelo Governo, com respeito pelas leis pré-existentes e pela lei de autorização prevista no nº 4º do artigo 91º. Esta era aprovada anualmente pela As- sembleia Nacional, autorizando o Governo a cobrar as re - ceitas fiscais e a realizar as despesas e formulando re- gras qualitativas sobre as despesas discricionárias.

Este regime foi respeitado em todos os anos do período em estudo em que vigorou a Constituição de 1933.

*

* *

Eis, em resumo, a lista dos diplomas de direito orçamental publicados durante o período em estudo:

ANO	REGIME SEGUIDO	DIPLOMAS LEGAIS
1913-1914	lei de receita e despesa	lei de 30-06-1913
1914-1915	lei de receita e despesa	lei 217 de 30-06-1914
1915-1916	leis de meios e duodécimos	lei 322 de 30-06-1915 lei 335 de 30-07-1915
	lei de receita e despesa orçamento de guerra	lei 372 de 31-08-1915
1916-1917	lei de receita e despesa orçamento de guerra	lei 550 de 26-05-1916
1917-1918	lei de meios e duodécimos	lei 717 de 30-06-1917
	lei de receita e despesa orçamento de guerra	lei 817 de 06-09-1917
1918-1919	dec. de meios e duodécimos	dec 4500 de 28-06-1918
	orçamento de ditadura orçamento de guerra	dec 4661 de 11-07-1918
1919-1920	leis de meios e duodécimos	lei 837 de 30-06-1919 lei 865 de 30-08-1919
	orçamentos de guerra	lei 848 de 30-07-1919 lei 856 de 21-08-1919
1920-1921	leis de meios e duodécimos	lei 997 de 30-06-1920 lei 1 004 de 31-07-1920 lei 1 060 de 31-10-1920 lei 1 078 de 30-11-1920 lei 1 122 de 27-02-1921 lei 1 133 de 30-03-1921
1921-1922	leis e decretos de meios e duodécimos	dec 7 587 de 01-07-1921 lei 1 193 de 31-08-1921 dec 7 855 de 30-11-1921 dec 8 004 de 01-02-1922 lei 1 240 de 01-03-1922 lei 1 248 de 01-04-1922
1922-1923	lei de meios e duodécimos	lei 1 278 de 30-06-1922
	lei de receita e despesa	lei 1 329 de 30-08-1922

ANO	REGIME SEGUIDO	DIPLOMAS LEGAIS
1923-1924	lei de receita e despesa e de indemnidade	lei 1 449 de 13-07-1923
1924-1925	leis de meios e duodécimos	lei 1 611 de 30-06-1924 lei 1 563 de 30-08-1924 lei 1 676 de 29-11-1924 lei 1 763 de 30-03-1925
1925-1926	leis e decretos de meios e duodécimos	lei 1 794 de 30-06-1925 lei 1 812 de 08-08-1925 dec 11 054 de 01-09-1925 lei 1 824 de 01-01-1926 lei 1 839 de 13-02-1926
1926-1927	orçamento de ditadura	dec 11 807 de 30-06-1926
1927-1928	orçamento de ditadura	dec 13 872 de 01-07-1927
1928-1929	decreto de meios e duodécimos	dec 15 661 de 01-07-1928
	orçamento de ditadura	dec 15 798 de 31-07-1928
1929-1930	orçamento de ditadura	dec 17 047 de 29-06-1929
1930-1931	orçamento de ditadura	dec 18 526 de 28-06-1930
1931-1932	orçamento de ditadura	dec 19 927 de 29-06-1931
1932-1933	orçamento de ditadura	dec 21 426 de 30-06-1932
1933-1934	orçamento de ditadura	dec 22 789 de 30-06-1933
1934-1935	orçamento de ditadura	dec 24 124 de 30-06-1934
	prolongamento do ano económico	dec 25 299 de 06-05-1935
1936	lei de autorização	lei 1 923 de 17-12-1935
	decreto orçamental	dec 26 177 de 31-12-1935
1937	lei de autorização	lei 1 943 de 17-12-1936
	decreto orçamental	dec 27 423 de 30-12-1936
1938	lei de autorização	lei 1 962 de 11-12-1937
	decreto orçamental	dec 28 409 de 31-12-1937
1939	lei de autorização	lei 1 973 de 23-12-1938
	decreto orçamental	dec 29 320 de 30-12-1938

ANO	REGIME SEGUIDO	DIPLOMAS LEGAIS
1940	lei de autorização	lei 1 977 de 20-12-1939
	decreto orçamental	dec 30 251 de 30-12-1939
1941	lei de autorização	lei 1 985 de 17-12-1940
	decreto orçamental	dec 31 091 de 30-12-1940
1942	lei de autorização	lei 1 987 de 24-12-1941
	decreto orçamental	dec 31 832 de 30-12-1941
1943	lei de autorização	lei 1 993 de 18-12-1942
	decreto orçamental	dec 32 611 de 30-12-1942
1944	lei de autorização	lei 1 996 de 21-12-1943
	decreto orçamental	dec 33 497 de 30-12-1943
1945	lei de autorização	lei 2 003 de 27-12-1944
	decreto orçamental	dec 34 349 de 29-12-1944
1946	lei de autorização	lei 2 010 de 22-12-1945
	decreto orçamental	dec 35 423 de 29-12-1945
1947	lei de autorização	lei 2 019 de 28-12-1946
	decreto orçamental	dec 36 074 de 30-12-1946

7.4. CONTA GERAL DO ESTADO

A publicação da Conta Geral do Estado estava regulada, no início do período em estudo, pela lei de 20 de Março de 1907, a qual:

a) Estabelecia a distinção entre:

- a conta do ano económico, que incluia todas as operações efectuadas em cumprimento do Orçamento desse

ano económico e que devia ficar aberta durante cinco anos depois do seu final, anulando-se no fim desse prazo as despesas por pagar e transitando as receitas por cobrar para a conta do ano económico durante o qual fossem cobradas;

- a conta da gerência, que incluia todas as operações efectuadas durante o ano económico, independentemente do Orçamento em cumprimento do qual fossem executadas

b) Exigia a publicação:

- da conta da gerência, no prazo de quatro meses depois do final do ano económico;

- da Conta Geral da Administração Financeira do Estado, englobando a conta da gerência e as contas dos anos económicos que tivessem estado abertas durante ela, com indicação do seu estado no final dela.

*

* *

O decreto nº 5 519 de 8 de Maio de 1919, perante a constatação de que só haviam sido ainda publicadas a conta da gerência de 1913-1914 e a Conta Geral da Administração Financeira do Estado de 1912-1913, procurou obviar aos atrasos de publicação mediante:

a) Uma simplificação dos processos contabilísticos, nomeadamente reduzindo para dois o número de anos que deveria estar aberta a conta de cada ano económico depois do final deste.

b) A abolição da exigência de publicação separada da conta da gerência.

c) A marcação de um prazo de sete meses de - pois do final do ano económico para a publicação da Conta Geral da Administração Financeira do Estado.

*

* *

As medidas do decreto nº 5 519 de 8 de Maio de 1919 não tiveram o efeito desejado. Com efeito, ainda em 1936 se estava a publicar a conta de 1919-1920. Entretan - to:

a) O decreto com força de lei nº 18 381 de 24 de Maio de 1930 tinha reduzido o prazo de abertura da con- ta do ano económico depois do seu final para quarenta e cinco dias e abolido a distinção entre conta da gerência e conta do ano económico, passando a publicar-se apenas es - ta.

b) O decreto-lei nº 25 538 de 26 de Junho de 1935 alargara o prazo de publicação da Conta Geral da Admi nistração Financeira do Estado para dez meses após o final do ano económico.

c) O decreto-lei nº 27 223 de 21 de Novembro de 1936 mandara simplificar o conteúdo da Conta, que pas - sou a chamar-se apenas Conta Geral do Estado, o qual deve- ria passar a ser:

- para os anos de 1920-1921 a 1929-1930, a con ta da gerência e um resumo das contas dos anos económicos;

- para os anos de 1930-1931 em diante, apenas a conta do ano económico (com a qual coincidia a da gerên- cia).

O mesmo decreto mandou dar prioridade à publi- cação das contas de 1928-1929 em diante. Foi assim possí-

vel reencontrar em 1941 a normalidade da publicação.

*

* *

Em resumo, a publicação das Contas do período em estudo foi assim efectuada:

a) C.G.A.F.E. de 1913-1914 a 1919-1920, entre 1919 e 1936.
b) C.G.E. de 1920-1921 a 1927-1928, entre 1937 e 1941.
c) C. G. E. de 1928-1929 a 1936, entre 1936 e 1938.
d) C. G. E. de 1937 a 1947, no prazo do decreto-lei nº 25 538.

7.5. SISTEMA CONTABILÍSTICO DA CONTA GERAL DO ESTADO

O sistema contabilístico da Conta Geral do Estado assentava na elaboração de uma conta de caixa de cada gerência de acordo com o seguinte esquema:

Conta Geral das Receitas e Despesas do Estado na Metrópole na Gerência II

Entradas de Fundos	Saídas de Fundos
Conta dos rendimentos e despesas públicas	
Sub-conta das arrecadações e pagamentos	
Receitas arrecadadas:	Despesas pagas:
- do ano económico II	- do ano económico II
- de anos económicos findos (anteriores a I)	
- do ano económico I	- do ano económico I
Saldo do ano económico I (se for negativo)	Saldo do ano económico I (se for positivo)
Sub-conta das liquidações	
Receitas liquidadas:	Despesas liquidadas:
- do ano económico II	- do ano económico II
- de anos económicos findos (anteriores a I)	
- do ano económico I	- do ano económico I
Saldo do ano económico I (se for negativo)	Saldo do ano económico I (se for positivo)
Receitas por cobrar do ano económico I e anteriores que passam ao ano económico III	

Sub-conta dos pagamentos, cobranças e anulações

Despesas pagas:	Receitas cobradas:
- do ano económico II	- do ano económico II - de anos económicos findos (anteriores a I)
- do ano económico I	- do ano económico I
Saldo do ano económico I (se for positivo)	Saldo do ano económico I (se for negativo)
Despesas anuladas:	Receitas anuladas:
- do ano económico II	- do ano económico II - de anos económicos findos (anteriores a I)
- do ano económico I (inclui as despesas do ano económico I por pagar no final da gerência II)	- do ano económico I Receitas por cobrar do ano económico I e anteriores que passam ao ano económico III

Conta dos fundos saídos dos cofres públicos para pagamento de despesas orçamentais

Despesas pagas Reposições abatidas aos pagamentos	Fundos saídos

Conta das operações de tesouraria

Fundos entrados	Fundos saídos

Conta das transferências de fundos

Fundos entrados	Fundos saídos

Saldos das contas com que abriu e fechou a gerência

Saldos de abertura	Saldos de fecho
	Saldo do ano económico II que transita para a gerência III
Saldo do ano económico I que transitou da gerência I	Saldo definitivo do ano económico I
Receitas por cobrar que transitam da gerência I:	Receitas por cobrar que transitam para a gerência III:
- do ano económico I - de anos económicos findos (anteriores a I)	- do ano económico II - de anos económicos findos (I e anteriores)
Despesas por pagar que transitam da gerência I:	Despesas por pagar que transitam da gerência III:
- do ano económico I	- do ano económico II
Saldos das operações de tesouraria (abertura)	Saldos das operações de tesouraria (fecho)
Saldos das transferências de fundos (abertura)	Saldos das transferências de fundos (fecho)

Total das entradas de fundos = Total das saídas de fundos

(Suposemos que durante a gerência a que a conta acima diz respeito — gerência II — estavam abertas as contas de dois anos económicos — anos I e II —, gerando assim uma situação mais simples do que a existente até 1929-1930 — quando estavam abertas em cada gerência seis contas de anos económicos até 1918-1919 e três contas de 1919-1920 até 1929-1930 —, sem cair na situação excepcionalmente simples que existiu a partir de 1930-

-1931 — quando estava aberta em cada gerência apenas a conta do seu próprio ano económico. Aliás, a partir desta data, a conta de caixa acima esquematizada passou a chamar-se conta geral das receitas e despesas do Estado na metrópole no ano económico).

*

* *

A distinção básica da conta apresentada é entre:

a) Operações orçamentais, que são as operações de entrada e saída definitiva de fundos em relação aos cofres do Estado. Englobam, portanto:

- as cobranças de impostos e rendimentos da propriedade;

- os pagamentos de despesas não reembolsáveis.

Todos estes fluxos são executados em cumprimento do Orçamento ou de leis abrindo créditos adicionais.(1)

---

(1) Os créditos adicionais dividiam-se, no período que estamos a estudar, em:

a) Créditos especiais, destinados a suprir insuficiências de dotações orçamentais, ou a permitir a realização de despesas resultantes de leis aprovadas posteriormente ao orçamento.

b) Créditos extraordinários, destinados a suprir insuficiências resultantes da não inscrição de rubricas no orçamento, quando a visita de um Chefe de Estado estrangeiro, ou uma situação de calamidade pública, exigisse a realização urgente de despesas.

Dado afectarem o total das despesas, e portanto o saldo orçamental, os créditos adicionais estavam sujeitos a restrições. O regime vigente no início do período que estamos a estudar, estipulado pela lei nº 3 de 9 de Setembro de 1908, exigia a sua aprovação através de uma lei. Caso o governo se visse obrigado a aprová-los, por estar o parlamento encerrado, a sua abertura devia ser precedida de consulta ao Conselho de Estado e alvo de ratificação parlamentar logo que as Cortes reabrissem.

O decreto-lei nº 24 914 de 10 de Janeiro de 1935 alterou radical-

b) Operações de tesouraria, que são as opera - ções de entrada e saida não definitiva de fundos em relação aos cofres do Estado. Englobam, portanto, todos os fluxos que não são operações orçamentais e são levados a cabo sem ser em cumprimento do Orçamento ou de leis abrindo créditos adicionais.

*

* *

Na execução e registo das operações orçamen - tais, há dois momentos a considerar:

a) A liquidação, que consiste na determinação dos credores e devedores do Estado e do quantitativo do fluxo que há que efectuar em relação a cada um.

b) O pagamento ou cobrança, que consiste na efectivação do fluxo.

Pode acontecer ainda que, seja por existência de irregularidades no processo, seja por prescrição do direito subjectivo e obrigação correspondente, se não efectue o pagamento ou a cobrança, anulando-se a liquidação.

O registo de uma liquidação faz-se na sub-conta das liquidações da conta dos rendimentos e despesas públicas, como entrada de fundos no caso de uma receita e como

---

mente este regime, com base no princípio de que a Assembleia Nacional deixara, nos termos da Constituição de 1933, de ter intervenção na aprovação do orçamento. Assim:

- os créditos especiais passaram a ser abertos por decreto do Ministério das Finanças e do ministério interessado;
- os créditos extraordinários passaram a ser abertos por decreto-lei, aprovado em Conselho de Ministros com voto favorável do Minis - tro das Finanças.

saída de fundos no caso de uma despesa.

O registo de uma cobrança faz-se em duplicado:

- na sub-conta dos pagamentos, cobranças e anulações da conta dos rendimentos e despesas públicas, como saida de fundos;

- na sub-conta das arrecadações e pagamentos da conta dos rendimentos e despesas públicas, como entrada de fundos.

O registo de um pagamento faz-se em triplicado:

- na sub-conta dos pagamentos, cobranças e anulações da conta dos rendimentos e despesas públicas, como entrada de fundos;

- na sub-conta das arrecadações e pagamentos da conta dos rendimentos e despesas públicas, como saida de fundos;

- na conta dos fundos saidos dos cofres públicos para pagamento de despesas orçamentais, como entrada de fundos.

O registo de uma anulação faz-se na sub-conta dos pagamentos, cobranças e anulações da conta dos rendimentos e despesas públicas, como saida de fundos no caso de uma receita e como entrada de fundos no caso de uma despesa.

As operações liquidadas mas não efectuadas nem anuladas num dado ano económico transitam para o ano seguinte, através das rubricas de receitas por cobrar e de despesas por pagar, registadas na conta dos saldos de abertura e fecho da gerência. No caso de a conta do ano económico a que as operações em questão dizem respeito se encerrar, as despesas são automaticamente anuladas e as receitas são alvo de um lançamento como entrada de fundos na sub-conta das liquidações e como saida de fundos na sub-conta dos pa

gamentos, cobranças e anulações da conta dos rendimentos e despesas públicas.

Os saldos definitivos das operações orçamentais em cada ano económico, apurados aquando do encerramento da respectiva conta, são registados como receita orçamental liquidada e cobrada se forem negativos e como despesa orçamental liquidada e paga se forem positivos (no segundo caso, com excepção do registo da saida de fundos dos cofres públicos).

Os fundos saidos dos cofres públicos para pagamento de despesas orçamentais são registados como saidas de fundos na conta do mesmo nome, correspondendo-lhes:

- os pagamentos de despesas públicas orçamentais, registados como entradas de fundos na mesma conta;

- e as reposições abatidas aos pagamentos, também registadas como entradas de fundos na mesma conta.

Resta-nos, a propósito de operações orçamentais, notar que há dois tipos de reposições:

a) As reposições abatidas aos pagamentos (isto é, efectuadas na mesma gerência em que se verificou a saida dos fundos), cujo registo acabamos de referir.

b) As reposições não abatidas aos pagamentos (isto é, efectuadas em gerência posterior à saída de fundos), cujo registo é feito como o de receita pública orçamental na gerência da reposição (registo que compensa o de uma despesa pública orçamental, efectuado no ano da saida dos fundos).

*

* *

I. S. E. G. - BIBLIOTECA

Na execução e registo das operações de tesoura - ria, há apenas um momento a considerar, momento em que as receitas são escrituradas como entradas de fundos e as despesas escrituradas como saida de fundos.

*

* *

No que respeita ao tratamento das operações so - bre a dívida pública, há que distinguir dois casos:

a) O das operações registadas como meras opera - ções de tesouraria.

b) O das operações registadas em três momentos:

- o da contracção, escriturada como entrada de fundos por operações de tesouraria;
- o da utilização, escriturada como saida de fundos por operações de tesouraria e como receita orçamental liquidada e cobrada;
- o da amortização, escriturada como despesa orçamental liquidada e paga.

No primeiro caso, estavam incluidas as operações relativas:

a) À divida flutuante.

b) Aos suprimentos do Banco de Portugal ao Tesouro, mesmo quando passaram a ser classificados como dívida especial.

No segundo caso, estavam incluidas as operações relativas:

a) À divida fundada.

b) À divida especial, com excepção dos suprimentos do Banco de Portugal ao Tesouro.

*

* *

Em síntese, podemos distinguir no seio da conta geral das receitas e despesas do Estado na metrópole cinco contas de ordem, a saber:

a) O conjunto formado pela sub-conta das arrecadações e pagamentos e pelos saldos de abertura e fecho relativos a operações orçamentais.

b) O conjunto formado pelas sub-contas das liquidações e dos pagamentos, cobranças e anulações.

c) A conta dos fundos saidos dos cofres públicos para pagamento de despesas orçamentais.

d) A conta das operações de tesouraria, com os respectivos saldos de abertura e fecho.

e) A conta das transferências de fundos, com os respectivos saldos de abertura e fecho.

Resta sublinhar que:

a) A um saldo negativo definitivo da conta dos rendimentos e despesas públicas de um ano económico corresponde sempre uma entrada de fundos por operações de tesouraria e um aumento da dívida flutuante.

b) A um saldo positivo definitivo da conta dos rendimentos e despesas públicas de um ano económico corresponde sempre uma saida de fundos por operações de tesouraria e uma redução da dívida flutuante ou uma acumulação de saldos em conta especial.

7.6. CONTAS DAS OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS

De tudo o que ficou dito, resulta com clareza que as operações cujo estudo nos interessa são as operações orçamentais: são elas que são previstas no Orçamento Geral do Estado; são elas que correspondem, como dissémos, a fluxos definitivos de receitas e despesas públicas.

Estas operações orçamentais eram classificadas no desenvolvimento da conta dos rendimentos e despesas públicas por grandes tipos denominados contas. Chegaram a existir durante o período em estudo quatro contas de operações orçamentais:

a) Conta ordinária.
b) Conta extraordinária.
c) Conta dos serviços autónomos.
d) Conta excepcional resultante da guerra.

As contas ordinária e extraordinária existiram ao longo de todo o período. Quando ele se iniciou, o seu conteúdo estava definido pelo Regulamento da Contabilidade Pública de 1881, o qual mandava classificar como ordinários os fluxos de carácter permanente e como extraordinários os fluxos de carácter transitório.

A conta excepcional resultante da guerra existiu de 1914-1915 até 1927-1928. Esta conta foi criada pela lei nº 372 de 31 de Agosto de 1915, como já explicámos, mantendo-se aberta durante quase dez anos depois de findo o conflito, sobretudo devido à tardia regularização do auxílio financeiro de guerra do Reino Unido ao nosso país.

A conta dos serviços autónomos existiu de 1917-1918 até 1928-1929. Já explicámos no ponto 6 como ela foi criada pela lei nº 817 de 6 de Setembro de 1917 e extinta pelos decretos com força de lei nº 15 465 de 14 de

Maio de 1928 e nº 15 661 de 1 de Julho de 1928.

Entre 1919-1920 e 1926-1927, houve um grande empolamento da conta extraordinária, pois nela foram classificados os fluxos resultantes de ter sido intensificada a intervenção económica do Estado e de se ter verificado uma subida dos preços, obrigando ao aumento das despesas e à criação de receitas para lhe fazer face, fluxos que haviam sido classificados durante a guerra na conta excepcional resultante da guerra. Esta situação desapareceu em 1927-1928, por um lado devido à redução da intervenção económica do Estado levada a cabo gradualmente durante os anos anteriores, por outro devido à classificação como ordinários dos fluxos resultantes do aumento dos preços, ordenada pelo decreto com força de lei nº 13 872 de 1 de Julho de 1927. Completando este processo, o decreto com força de lei nº 15 465 de 14 de Maio de 1928 determinou que só poderiam ser classificadas como despesas extraordinárias as despesas de restauração ou fomento da economia nacional e de defesa da ordem pública em circunstâncias excepcionais. Alguns anos mais tarde, o decreto-lei nº 27 223 de 21 de Novembro de 1936 alargou esse âmbito, permitindo que nas despesas extraordinárias fossem incluidas amortizações extraordinárias da dívida pública, despesas para satisfação das necessidades imperiosas de defesa e salvação pública, despesas com aumentos extraordinários do património nacional e despesas com receita compensadora em saldos de anos económicos findos.

7.7. FIDEDIGNIDADE DAS FONTES OFICIAIS PRIMÁRIAS

Chegou o momento de colocar a questão: serão as fontes primárias oficiais a que nos temos vindo a referir fidedignas?

*

* *

Em relação ao Orçamento Geral do Estado, não se coloca, em rigor, o problema da fidedignidade, visto que se trata de um documento prospectivo. Os problemas relevantes são, na verdade:

a) O da exactidão das previsões efectuadas.

b) O do respeito pelas disposições legais em que o Orçamento se transformava devido à sua aprovação pelos órgãos legislativos sob a forma de lei.

Estes problemas não cabem no estudo das fontes, pois dizem realmente respeito às práticas financeiras seguidas. Serão alvo da nossa atenção nas secções A dos capítulos 3, 4 e 5. Convém, entretanto, referir aqui alguns problemas gerais da comparação entre o Orçamento e a Conta que esse estudo envolve.

Essa comparação deve basear-se, do lado do Orçamento Geral do Estado, nos valores que constam do direito orçamental aprovado e não nos valores que constam das propostas governamentais sobre a matéria, nem nos valores rectificados pelas disposições legais que criaram, posteriormente à aprovação do Orçamento, créditos adicionais. Extraímos, porém, esses valores, não dos diplomas correspondentes, mas da Conta Geral do Estado. Esta escolha de fontes justifica-se por duas razões:

a) Maior comodidade de consulta nos anos em que se viveu nos regimes de excepção acima citados, em especial no das leis de meios e duodécimos definitivas.

b) Incorporação na Conta Geral do Estado das alterações sofridas pelo Orçamento Geral do Estado devido a modificações de natureza institucional (por exemplo, alteração do número de ministérios ou dos serviços dependentes de cada um deles) ou legal (por exemplo, reformas das classificações administrativas dos fluxos), levadas em

conta na Conta Geral do Estado e sem a consideração das quais a comparação perderia sentido.

A comparação deve basear-se, do lado da Conta Geral do Estado, nos valores que constam da conta do ano económico e não nos valores que constam da conta da gerência. Problema delicado é o das receitas cobradas e das despesas pagas depois do fecho da conta do respectivo ano económico e registadas na conta do ano económico em cuja gerência se realizou o fluxo (sabemos que as despesas eram, em princípio, anuladas nestas circunstâncias; porém, podiam ser pagas em casos excepcionais). Em rigor, esses fluxos deveriam ser atribuídos aos anos económicos a que dizem respeito. A impossibilidade dessa atribuição e o reduzido montante desses fluxos de anos económicos findos levaram-nos, todavia, a aceitar as contas dos anos económicos tal como eram legalmente definidas.

*

* *

Já em relação à Conta Geral do Estado é fundamental inquirir sobre a correspondência entre os valores nela inscritos e a realidade.

Três razões se podem invocar em favor da fidedignidade da Conta Geral do Estado:

a) A ausência de contradições internas ou de contradições entre as sucessivas contas, salvo sob a forma de erros de cálculo ou de impressão facilmente corrigíveis, que não merecem menção especial. Deve, todavia, notar-se, que esses erros ocorrem com uma frequência superior à habitual nos últimos anos da primeira guerra mundial e nos do imediato após-guerra, sugerindo uma perturbação nos serviços da contabilidade pública, talvez relacioná-

vel com a agitação social e política vivida pelo país nesse período.

b) A existência de uma fiscalização de natureza judicial da contabilidade pública, efectuada por um órgão independente dos serviços respectivos. Esse órgão:

- era o Tribunal de Contas, nos termos da Carta Constitucional;

- foi substituido pelo Conselho Superior da Administração Financeira do Estado, a partir de 1919 denominado Conselho Superior de Finanças, pelo decreto de 13 de Abril de 1911;

- e voltou a ser o Tribunal de Contas, nos termos do decreto com força de lei nº 18 962 de 25 de Outubro de 1930.

Deve observar-se que estava também prevista uma fiscalização de natureza política, a ser efectuada pelo parlamento. O atraso na publicação das Contas verificado até 1936 tornou-a, porém, irrealizável até essa data. Depois disso, a unanimidade da Assembleia Nacional no seu apoio ao Governo e a inexistência de quaisquer poderes constitucionais daquela sobre este tornaram a discussão irrelevante.

c) O facto de todas as fontes alternativas, sejam elas fontes oficiais secundárias portuguesas ou internacionais, sejam elas trabalhos não oficiais, se basearem na Conta Geral do Estado, seja por transcrição, seja por reclassificação dos seus dados.

*

* *

Isto não impede que tenham surgido três casos em que se impunha efectuar correcções aos valores constantes da Conta Geral do Estado.

- DESPESAS PAGAS COM O AUXÍLIO FINANCEIRO DE GUERRA DO REINO UNIDO

Estas despesas foram registadas, conforme preceituado no decreto nº 13 256 de 9 de Março de 1927, na conta de 1926-1927, pelo valor de 90 601 150$00, equivalente a 20 133 589 libras ao câmbio de 1 £ = 4$50. Porém:

a) A sua realização datava dos anos de 1915--1916 a 1925-1926.

b) O total da dívida de guerra ao Reino Unido era, em 31 de Dezembro de 1926, de 23 527 186 libras e já haviam sido pagas 947 714 libras.

c) O câmbio variou, nos anos de realização das despesas, entre 1 £ = 6$50 e 1 £ = 157$00, números redondos.

Como apurar, nestas circunstâncias, o verdadeiro perfil temporal destas despesas? Tentámo-lo, com base na análise da evolução do regime e do quantitativo da dívida de guerra, admitindo que:

a) As despesas foram iguais, em cada ano económico, ao aumento sofrido pela dívida de guerra nesse ano.

b) O valor em libras assim obtido se pode converter em escudos por multiplicação pelo câmbio médio do ano económico.

A total ausência de especificação destas despesas na conta de 1926-1927 leva, por outro lado, a que ignoremos quais as rubricas em que elas devem ser classi-

ficadas. Também aqui, o exame da evolução do regime e do quantitativo da dívida de guerra permite formular hipóteses plausíveis:

a) As despesas efectuadas nos anos de 1915-1916 a 1920-1921 e ainda uma pequena parte das do ano de 1921-1922 foram despesas efectivas de consumo militar (principalmente despesas com o Corpo Expedicionário Português em França).

b) As despesas correspondentes ao aumento de 5,26% efectuado no montante da dívida de guerra em Março dos anos de 1922 a 1926 foram mera contabilização de juros, acrescentados ao montante da dívida (as notas da dívida flutuante referem-se a juros de 5% — estamos, portanto, perante um cálculo de juros segundo as regras do desconto comercial).

As estimativas obtidas da forma que acabámos de explicar estão resumidas nos dois quadros seguintes:

Quadro A

Estimativas em Libras

ANO	VARIAÇÕES DA DÍVIDA		DESPESAS ESTIMADAS	
	AUMENTOS	DIMINUIÇÕES	DEFESA	JUROS
1915-1916	1 815 000	0	1 815 000	0
1916-1917	800 000	0	800 000	0
1917-1918	321 000	0	321 000	0
1918-1919	7 758 000	0	7 758 000	0
1919-1920	7 951 000	0	7 951 000	0
1920-1921	429 000	500 000	429 000	0
1921-1922	982 000	102 000	10 000	972 000
1922-1923	1 023 200	10 000	0	1 023 200
1923-1924	1 077 100	0	0	1 077 100
1924-1925	1 133 800	0	0	1 133 800
1925-1926	1 184 800	130 000	0	1 184 800
1926-1927 (1º sem.)	0	205 714	0	0
	24 474 900	947 714	19 084 000	5 390 900

Fonte dos dados sobre variações da dívida - Movimento Financeiro de Portugal e notas da dívida flutuante.

Quadro B

Estimativas em Milhares de Contos

ANO	CÂMBIO MÉDIO (ESCUDOS / LIBRA)	DESPESAS ESTIMADAS DEFESA	JUROS
1915-1916	6$880	12.5	0
1916-1917	7$378	5.0	0
1917-1918	7$852	2.5	0
1918-1919	7$547	50.5	0
1919-1920	11$547	91.8	0
1920-1921	29$257	12.6	0
1921-1922	45$782	0.5	44.5
1922-1923	91$701	0	93.8
1923-1924	127$402	0	137.2
1924-1925	113$035	0	128.2
1925-1926	95$372	0	113.0

Fonte dos câmbios médios do ano económico - Movimento Financeiro de de Portugal

- OPERAÇÕES LEGALIZADAS EM ANO POSTERIOR AO DA REALIZAÇÃO

Detectámos, pela leitura dos relatórios da Di - recção-Geral da Contabilidade Pública que acompanham as contas provisórias publicadas na segunda série do Diário do Governo, ou das próprias contas, dois casos de legaliza ção de operações em ano posterior ao da sua realização.

O primeiro diz respeito a fluxos ligados à inter venção do Estado nos mercados de subsistências. A legali- zação foi efectuada na Conta de 1924-1925, nos termos da

lei nº 1 663 de 30 de Agosto de 1924 e do decreto nº 10 890 de 30 de Junho de 1925.

O segundo diz respeito a despesas extraordinárias do Ministério das Finanças, correspondentes a pensões de reforma de 1928-1929 (20.2 mil contos) e a amortizações da dívida de 1928-1929 a 1931-1932 (1.2 mil contos). A legalização foi efectuada na Conta de 1936, nos termos do decreto nº 27 246 de 24 de Novembro de 1936.

Eis um resumo dos valores envolvidos nos dois casos:

LEGALIZAÇÕES EM 1924-1925			LEGALIZAÇÕES EM 1936	
REALIZAÇÃO	RECEITAS	DESPESAS	REALIZAÇÃO	DESPESAS
1919-1920	0	15.7	1928-1929	20.2 + 0.3
1920-1921	0	+ 0	1929-1930	0.3
1921-1922	0	0.1	1930-1931	0.3
1922-1923	78.5	137.6	1931-1932	0.3
1923-1924	36.5	64.4		
Total	115.1	217.9	Total	21.4

Fonte das legalizações em 1924-1925 - Conta de 1924-1925.
Fonte das legalizações em 1936 - Total extraído da Conta de 1936; repartição efectuada por nós, atribuindo quinhões iguais a cada um dos anos indicados na Conta de 1936, para as despesas não especificadas.

Valores em milhares de contos.

- DESPESAS ORÇAMENTAIS REGISTADAS COMO OPERAÇÕES DE TESOURARIA

O decreto com força de lei nº 19 287 de 30 de Janeiro de 1931 permitiu a realização de despesas públicas orçamentais com compensação em saldos de anos económicos findos e o seu registo como meras operações de tesouraria. O decreto-lei nº 27 223 de 21 de Novembro de 1936 mandou que estas despesas passassem a ser registadas como operações orçamentais, efectuando-se sempre simultaneamente o lançamento de uma receita pública orçamental designada como receita proveniente de saldos de anos económicos findos.

Desta forma, as Contas Gerais do Estado de 1930-1931 a 1934-1935 estão incompletas quanto às despesas orçamentais, tornando-se necessário adicionar aos quantitativos nelas inscritos os das despesas registadas como operações de tesouraria ao abrigo do decreto nº 19 287. Essas despesas constam de anexos às Contas, pelo que é fácil obter os valores seguintes:

Ano	Despesas
1930-1931	8.8
1931-1932	33.8
1932-1933	32.0
1933-1934	44.1
1934-1935	47.3

Fonte - Contas dos anos respectivos

Unidade - Milhares de contos

Nota - A classificação das despesas nos anexos referidos é idêntica à usada para as despesas orçamentais, pelo que o seu exame não oferece quaisquer dificuldades.

7.8. INSUFICIÊNCIA DO ESTUDO ADMINISTRATIVO

Designaremos por critério administrativo de classificação dos fluxos financeiros aquele que é adoptado nas próprias fontes oficiais primárias. Expô-lo-emos em pormenor nas secções A dos capítulos 3 e 4.

O critério administrativo de classificação dos fluxos tem grande importância, por reflectir a perspectiva do próprio aparelho administrativo e, através dela, o clima das ideias da época em estudo. Não pode, no entanto, satisfazer todas as necessidades do nosso trabalho, porque não coincide:

a) Nem com o critério financeiro, que classifica os fluxos de acordo com os seus efeitos sobre a dívida pública.

b) Nem com o critério económico, que classifica os fluxos de acordo com a sua natureza económica e com os seus efeitos sobre o nível e a composição da actividade económica.

c) Nem com o critério funcional, que classifica os fluxos de acordo com os objectivos que com eles se pretendia atingir.

Antes de examinarmos os critérios seguidos para a obtenção destas novas classificações dos fluxos, devemos ainda assinalar que:

a) Aceitámos nas secções relativas ao estudo administrativo dos fluxos os valores fornecidos pela Conta Geral do Estado, para obtermos nelas a perspectiva veiculada pelos documentos.

b) Efectuámos nas secções relativas ao estudo financeiro, económico e funcional dos fluxos as correcções descritas acima, para obter com elas uma perspectiva

mais próxima da realidade.

c) Apenas realizámos o estudo financeiro, económico e funcional dos fluxos para as contas de gerência (ao contrário do estudo administrativo, que foi efectuado tanto para as contas de gerência como para as de ano económico), porque:

- são elas que correspondem aos fluxos realmente efectuados em cada ano e é delas, portanto, que dependem os efeitos financeiros e económicos das finanças públicas que pretendemos estudar;

- a realização da mesma análise com base nas contas de ano económico apenas tem mais significado em termos políticos (o que desde logo nos interessa menos) e esbarra com grandes dificuldades para os anos de 1920-1921 a 1929-1930, devido ao facto de só dispormos para esses anos de resumos das contas de ano económico.

8. ESTUDO FINANCEIRO

O estudo financeiro dos fluxos que compõem as finanças públicas baseia-se, como já dissémos no ponto anterior, na classificação desses fluxos de acordo com os seus efeitos sobre a dívida pública. Assim, há que distinguir:

a) Os fluxos efectivos, que têm efeitos permanentes sobre o montante da dívida efectiva líquida.

b) Os fluxos não efectivos, cujos efeitos sobre o montante da dívida efectiva líquida são apenas transitórios.

Esta distinção entre fluxos efectivos e não efectivos só não coincide com a distinção entre operações orçamentais e operações de tesouraria porque nas operações orçamentais se incluem·

a) Fluxos de ordem, cujo exemplo mais importante é o dos juros da dívida fictícia.

b) Operações sobre a dívida, mais precisamente as utilizações e amortizações da dívida fundada e especial.

c) Operações sobre os saldos, conforme autorizado pelo decreto-lei nº 27 223 de 21 de Novembro de 1936.

Deste modo, o cálculo dos fluxos efectivos será feito, nas secções B dos capítulos 3 e 4, do seguinte modo:

a) Expurgando as operações que acabámos de referir.

b) Efectuando as correcções que foram indicadas no ponto anterior.

9. ESTUDO ECONÓMICO

O estudo económico dos fluxos que compõem as finanças públicas baseia-se, como já dissémos no ponto 7, na classificação desses fluxos de acordo com a sua natureza económica e com os seus efeitos sobre o nível e a composição da actividade económica. Mais precisamente, a classificação económica dos fluxos conjuga dois critérios:

1º - O que distingue os fluxos:

- de produção e consumo, designados por fluxos correntes;
- de acumulação, designados por fluxos de capital

2º - O que distingue os fluxos:

- com contrapartida, designados por pagamentos;
- sem contrapartida, designados por transferências.

Vejamos com um pouco mais de pormenor como estes critérios foram aplicados .

*

* *

Comecemos pelo exame das receitas.

Os pagamentos correntes são basicamente constituidos pelos rendimentos da propriedade e da empresa. No entanto, devemos juntar-lhes as reposições não abatidas aos pagamentos, e a taxas e rendimentos diversos que não podem ser classificadas em qualquer outra rubrica, pelo que mantivemos a designação genérica de receitas não fiscais correntes.

As transferências correntes são constituidas pelos impostos directos sobre o rendimento e pelos impostos indirectos sobre o rendimento ou impostos sobre a despesa. Separámos estes dois tipos tradicionalmente considerados entre este conjunto de receitas e fomos ainda mais longe, separando os direitos aduaneiros e os impostos indirectos internos. Esta última decomposição será justificada a propósito do estudo funcional. Cada uma destas rubricas foi depois alvo de decomposição.

Os pagamentos de capital são constituidos pelos reembolsos, pelas vendas de bens nacionais e pelas reparações de guerra. Designámo-las genericamente por receitas não fiscais de capital.

As transferências de capital são constituidas pelos impostos sobre a transmissão da propriedade, designação que adoptámos no texto e nos quadros. Também esta rubrica foi alvo de decomposição.

Em resumo, foi a seguinte a classificação adoptada:

RECEITAS

- Impostos Directos
  - Impostos sobre os rendimentos do trabalho (salários)
  - Impostos sobre os rendimentos da empresa (lucros)
  - Impostos sobre os rendimentos da propriedade mobiliária (juros)
  - Impostos sobre os rendimentos da propriedade imobiliária (rendas)
  - Impostos sobre os rendimentos em geral
- Direitos Aduaneiros
  - Direitos de exportação
  - Direitos de importação
- Impostos Indirectos Internos
  - Imposto do selo
  - Impostos sobre a produção
  - Impostos sobre as transacções
  - Imposto sobre o consumo
- Impostos sobre as Transmissões da Propriedade
  - Transmissões onerosas
  - Transmissões gratuitas
- Receitas não Fiscais Correntes
  - Taxas e rendimentos diversos
  - Rendimentos da propriedade e da empresa
  - Vendas de bens de consumo
  - Reposições
- Receitas não Fiscais de Capital
  - Reembolsos
  - Vendas de bens nacionais
  - Reparações de guerra

*

* *

Passemos agora ao caso das despesas.

Os pagamentos correntes são constituidos pelo consumo público, ou despesas correntes em bens, serviços e factores. Foi a primeira designação a adoptada.

As transferências correntes englobam:

a) As transferências propriamente ditas.
b) Os juros da dívida pública
c) Os subsídios à produção.

Procurámos, na medida do possível, distinguir estas três rubricas.

Os pagamentos de capital são constituidos:

a) Pelo investimento propriamente dito.
b) Pela compra de activos.

Procurámos igualmente distinguir estas duas rubricas, visto que, se ambas correspondem a aumentos do activo do Estado, só a primeira corresponde a uma formação de capital a nível da economia no seu conjunto.

As transferências de capital são constituidas pelos subsídios ao investimento. Fundimos esta rubrica com a do investimento, por duas razões:

a) A especificação das Contas nem sempre permite distinguir os valores de uma e de outra com rigor.

b) A maior parte dos subsídios ao investimento eram destinados a autarquias locais, pelo que, quer a natureza, quer os efeitos económicos do investimento devem ser semelhantes em ambos os casos.

*

* *

Resta nos observar que a classificação económica incidiu sobre o total das receitas e das despesas efectivas, tal como as definimos no final do ponto anterior.

10. ESTUDO FUNCIONAL

O estudo funcional dos fluxos que compõem as finanças públicas baseia-se, como já dissémos no ponto 7, na classificação desses fluxos de acordo com os objectivos que com eles se pretendia atingir. A elaboração de critérios para efectuar essa classificação exige, portanto, a consideração prévia da questão das funções do Estado e dos fluxos que compõem as finanças públicas.

*

* *

A concepção clássica das funções do Estado, dominante no clima das ideias em Portugal no período em estudo, porque unanimente adoptada, de forma explícita ou implícita, na bibiliografia publicada[1], considera que:

1º - É função do Estado satisfazer as necessidades públicas.

2º - É função das despesas públicas pagar a produção dos bens públicos, isto é, dos bens que satisfazem as necessidades públicas.

3º - É função das receitas públicas financiar as despesas públicas, excepto no caso dos direitos adua -

---

(1) Não comprovamos esta afirmação com citações, pois elas teriam que ser de extensão incomportável, ou de selecção arbitrária.

neiros proteccionistas, os quais satisfazem directamente uma necessidade — a da protecção da actividade económica nacional em relação aos seus concorrentes estrangeiros.

Chamamos clássica a esta concepção, porque foi ela a adoptada pelos economistas habitualmente designados por clássicos e neo-clássicos. Deve notar-se que, sobretudo a partir da década de 1930-1940, se lhe contrapôs uma outra concepção, que defende que é função do Estado levar a cabo uma política económica e que é função dos fluxos que compõem as finanças públicas servir de instrumento a essa política. Porém, esta concepção, a que poderemos, para simplificar a terminologia, chamar moderna, foi desconhecida ou rejeitada em Portugal no período em estudo[1] e não afastou da problemática da ciência económica a concepção clássica[2]. Podemos, por isso, efectuar a nossa análise nos quadros da concepção clássica sem desrespeito pelas ideias dominantes na época em estudo, nem pelas teorias da ciência económica dos nossos dias.

* * *

Se admitirmos que é função das receitas públicas financiar as despesas públicas e se aceitarmos o princípio da não consignação dos fluxos nas finanças públicas[3], torna-se inútil uma classificação funcional

---

(1) Examinaremos a questão na secção A do Capítulo 7.

(2) Lembremos os actuais estudos da economia pública sobre identificação e tratamento dos bens públicos, sobre critérios de repartição da carga fiscal e sobre a articulação destes temas com o do equilíbrio geral.

(3) Regra da não consignação: é o conjunto das receitas que deve ser aplicado ao conjunto das despesas e não receitas específicas a despesas específicas.

Esta regra foi formulada na lei nº 3 de 9 de Setembro de 1908 (artigo 189), que logo lhe abriu uma excepção ao criar os servi -

para as receitas. A única excepção é a dos direitos aduaneiros — mas quanto a eles, é tentativa vã a de separar com rigor as componentes fiscal e proteccionista. Limitá-mo-nos, por isso, a separar os direitos aduaneiros dos impostos indirectos internos, ao efectuar a classificação económica das receitas, e a realizar, em conjugação com esse estudo económico, uma análise sucinta do nível de proteccionismo aduaneiro existente em Portugal na época em estudo.

*

* *

Para fundamentarmos a escolha das rubricas utilizadas na classificação funcional das despesas públicas, vamos começar por apresentar as classificações funcionais das despesas públicas ou as classificações das funções do Estado explicitamente desenvolvidas na bibliografia consultada publicada no período em estudo.

ços autónomos (artigo 19º). Outra excepção importante vinha já de 1902: tratava-se da consignação dos direitos aduaneiros, com excepção dos cereais e dos tabacos, aos encargos do empréstimo amortizável externo 3% 1902. Na verdade, os chamados rendimentos próprios dos serviços aproximaram-se sempre muito de receitas consignadas, estatuto que foi reconhecido a alguns na classificação orçamental de 1928.

- Tomás Cabreira, 1912

Despesas
- Encargos da dívida pública
- Despesas de soberania
  - Defesa
  - Relações externas
  - Administração interna
  - Justiça
  - Fisco
  - Estatística
- Despesas com serviços - exemplo: a instrução

- Marnoco e Sousa, 1916
- José Simões, 1920
- Oliveira Salazar, 1922
- Costa Leite, 1931

Despesas
- Constitucionais
- de Governo - com os Serviços Públicos
- Administrativas
  - de Segurança
    - Externa
      - Militares
      - Diplomáticas
    - Interna - Justiça
  - de Prosperidade
    - Intelectual e moral
    - Material
      - de Fomento
      - Sociais
- de Exercício - com a obtenção de receitas
  - com explorações industriais
  - com a cobrança de impostos

- Armindo Monteiro, 1921

- Despesas
  - Constitucionais ou de Soberania
    - Chefe do Estado
    - Representação nacional
  - Administração
    - Política
    - Civil
  - Segurança
    - Interna
      - Prevenção
      - Repressão
    - Externa
      - Diplomacia
      - Força Armada
  - Prosperidade
    - Instrução
    - Culto
    - Propaganda
  - Economia
    - Obras
    - Fomento
    - Previdência e Beneficência
    - Explorações do Estado
    - Transportes
  - Finanças
    - Dívida
    - Fisco
    - Tesouraria
    - Contabilidade

- Decreto com força de lei nº 15 465 de 14 de Maio de 1928 (para arrumação das despesas no mapa nº 1 do preâmbulo do Orçamento Geral do Estado)

Despesas	Órgãos superiores do Estado		Presidência da República
			Presidência do Ministério
			Representação Nacional
	Negócios Estrangeiros e Defesa Nacional		Min. dos Negócios Estrangeiros
			Min. da Guerra
			Min. da Marinha
	Negócios Interiores		Política e Segurança Pública - Min. do Interior
			Justiça - Min. da Justiça
			Cultura - Min. da Instrução
		Economia	Min. do Comércio
			Min. da Agricultura
	Colónias - Min. das Colónias		
	Finanças - Min. das Finanças(a)		

(a) Inclui os encargos da dívida e os encargos gerais com excepção dos relativos aos órgaos de soberania.

- Dias Ferreira, 1949

Administração Central do Estado	Órgãos superiores do Estado - despesas constitucionais	
	Ministérios - despesas com	Administração
		Economia
		Educação
		Finanças
		Defesa
		Colónias
		Relações Internacionais
		Justiça

- SÍNTESE

Não é possível encontrar um verdadeiro fio condutor lógico na generalidade das classificações apresentadas. Existe, sem dúvida, um mínimo de convergência entre elas; porém, essa convergência acaba por ter as suas raízes numa arrumação administrativa dos serviços, real ou ideal, arrumação que reflecte não só a perspectiva funcional, mas igualmente conveniências de ordem organizativa. Além disso, essa convergência não se efectua sempre ao mesmo nível de especificação.

Perante essa situação, pareceu-nos razoável adoptar uma classificação de síntese que respeitasse essas convergências, se adaptasse com relativa facilidade à exiguidade dos meios de cálculo de que dispunhamos e reflectisse ao mesmo tempo as questões suscitadas pelas primeiras conclusões obtidas na sua análise. Tal classificação é a seguinte:

- Despesas
  - Encargos da dívida
    - Juros
    - Amortizações
    - Administração
  - Despesas com as funções tradicionais, n/militares
    - Órgãos de soberania
    - Finanças
    - Fisco
    - Administração
    - Segurança
    - Justiça
    - Relações externas
    - Edifícios públicos
    - Pensões e reformas
  - Despesas com a defesa
    - Exército
    - Marinha
  - Despesas com as colónias
    - Serviços do Ministério
    - Despesas das colónias
    - Expedições militares
  - Despesas com a economia
    - Agricultura, silvicultura e pecuária
    - Comércio, indústria e energia
    - Transportes e comunicações
    - Abastecimentos
    - Serviços centrais
  - Despesas com a educação
    - Ensino primário
    - Ensino secundário
    - Ensino técnico
    - Ensino superior
    - Edifícios escolares
    - Rubrica residual
  - Despesas sociais
    - Trabalho e previdência
    - Saúde
    - Assistência

SECÇÃO B - ESTUDO DA DÍVIDA PÚBLICA

11. Dívida e Balanço

12. Regime e Administração da Dívida

13. Exame Comparativo das Fontes

11. DÍVIDA E BALANÇO

Uma vez estudados os fluxos financeiros em que intervém o Estado, seria natural passarmos ao exame do seu balanço. Para o fazermos, precisaríamos de dados sobre a evolução do valor das seguintes rubricas:

GRAU DE LIQUIDEZ	ACTIVO	PASSIVO
Imobilizado	Domínio público	Divida consolidada
Longo prazo	Domínio privado	Divida amortizável
Curto prazo	Moeda e depósitos	Dívida flutuante
Contas de ordem		Dívida fictícia(1)

Ora, existem duas dificuldades, que impedem que seja dado ao nosso estudo âmbito tão largo: dificuldades de ordem conceptual e dificuldades relacionadas com as fontes.

*

* *

(1) Na dívida fictícia incluem-se tradicionalmente (e mesmo legalmente, de acordo com o decreto com força de lei nº 15 465 de 14 de Maio de 1928):

a) As obrigações do Tesouro na posse do Estado.
b) As obrigações do Tesouro entregues para caução de outros empréstimos.
c) Os avales prestados pelo Estado.

As dificuldades de ordem conceptual relacionam-se com o facto de os bens do domínio público serem legalmente insusceptíveis de transacção, não possuirem valor nominal e não proporcionarem, em geral, rendimento. Resta-nos, portanto, para a sua avaliação, o sempre difícil critério do custo de reposição. Em qualquer caso, está muito prejudicada a medição de uma das rubricas indicadas.

*

* *

As dificuldades relacionadas com as fontes provêm das dificuldades burocráticas e administrativas que envolve:

- a elaboração de um inventário dos bens do activo e do passivo do Estado;

- a medição do valor desses bens.

Estas dificuldades nunca foram resolvidas para os domínios público e privado, isto é, para o património do Estado em sentido estrito, pelo que só dispomos de avaliações para eles em alguns anos da década de 1930-1940. Essas avaliações constam dos relatórios da Conta Geral do Estado, que reconhece explicitamente a sua imperfeição.

*

* *

Em síntese: temos que restringir o nosso estudo à dívida pública e ao activo disponível a curto prazo. Adoptaremos como quantitativo de síntese o da dívida efe-

ctiva líquida, assim definida:

> dívida efectiva líquida = dívida consolidada + + dívida amortizável + dívida flutuante líquida = dívida consolidada + dívida amortizável + (dívida flutuante - activo disponível a curto prazo).

Respeitaremos assim o procedimento habitual na época que tem indiscutivelmente um significado financeiro importante.

Vale a pena notar que, caso tivessemos adoptado o balanço para objecto de estudo, seria natural sintetizarmos o seu exame na situação líquida do Estado, assim definida:

> situação líquida = total do activo ou do património - total do passivo ou da dívida.

Não é difícil concluir que:

> situação líquida = património do Estado em sentido estrito - dívida efectiva líquida = domínio público + domínio privado - dívida efectiva líquida.

*

* *

Resta-nos afirmar que, na análise da dívida efectiva líquida, efectuaremos a sua classificação, não só de acordo com o grau de liquidez, distinguindo, portanto, a dívida consolidada, a dívida amortizável e a dívida flutuante, mas também de acordo com o mercado de emissão, distinguindo, portanto, a dívida interna e a dívida externa.

Além desta classificação, que denominaremos genericamente por classificação financeira, deveremos considerar outra, a classificação administrativa, por razões relacionadas com as fontes. É do seu estudo que se ocupa o ponto seguinte (1).

---

(1) Não podemos falar, em rigor, de uma classificação económica da dívida. O estudo dos efeitos económicos da sua contracção será esboçado na secção A do Capítulo 7. Do ponto de vista funcional, a dívida está, como receita, no mesmo plano das outras receitas, já discutido no ponto 10.

12. REGIME E ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA

O nº 4º do artigo 26º da Constituição de 1911 e, mais tarde, o nº 5º do artigo 91º da Constituição de 1933 estabeleceram a distinção, do ponto de vista do regime, entre:

a) A dívida não flutuante, que carecia de autorização legislativa, pelo que era autorizada, no regime da Constituição de 1911 por leis, em situações de ditadura por decretos com força de lei e no regime da Constituição de 1933 por leis ou decretos-lei, e regulada por decretos regulamentares.

b) A dívida flutuante, que não carecia de autorização legislativa, pelo que era regulada por despachos e portarias do Ministro das Finanças.

Qualquer destes dois tipos de dívida podia ser representado por títulos ou por contratos.

A dívida não flutuante representada por títulos era correntemente designada por dívida fundada e os seus títulos eram chamados obrigações do Tesouro.

A dívida não flutuante representada por contratos era correntemente designada por dívida especial.

Os títulos da dívida flutuante eram chamados bilhetes do Tesouro.

A parte da dívida flutuante representada por contratos era constituída pelos saldos das relações do Te

souro com instituições bancárias, o que incluia suprimentos ao Tesouro, contas-correntes e depósitos do Tesouro. Estavam, portanto, nela incluidos os activos disponíveis a curto prazo.

*

* *

Os empréstimos da dívida fundada são correntemente designados:

a) Pelo grau de liquidez;

b) Pelo mercado de emissão;

c) Pela taxa de juro;

d) Pelos anos de emissão no caso dos empréstimos amortizáveis e pelo ano de início da emissão no caso dos empréstimos consolidados.

Na criação destes empréstimos há que distinguir dois momentos:

1º - A emissão, levada a cabo através da assinatura das obrigações.

2º - A colocação, levada a cabo através da venda ou troca das obrigações.

Sublinhe-se que no primeiro destes momentos se cria apenas uma dívida virtual, porque as obrigações ficam na posse do Estado. Só com a colocação é que se cria uma dívida efectiva.

A administração da dívida fundada esteve, durante o período em estudo, a cargo:

- do Ministério das Finanças, no caso do empréstimo amortizável externo 4% 1886, por se tratar de

um empréstimo municipal assumido pelo Estado;

- da Companhia dos Tabacos de Portugal, no caso do empréstimo amortizável externo 4 1/2% 1891-1896, por aquela Companhia ter adiantado o seu produto ao Estado;

- da Junta do Crédito Público, no caso dos restantes empréstimos, por ser a Junta um organismo de composição mista, com representantes dos portadores de títulos e do Estado, cuja existência se justificava exactamente para permitir àqueles uma fiscalização, e mesmo um contrôle, sobre a administração da dívida fundada. Aliás, a lei de 14 de Maio de 1902 proibiu a extinção da Junta enquanto durar o empréstimo amortizável externo 3% 1902, isto é, em princípio, até 1 de Julho de 2001.

*

* *

Os empréstimos da dívida especial são correntemente designados:

a) Pelo nome do credor.
b) Pela data do contrato.

Na criação destes empréstimos há que distinguir dois momentos:

1º - A contratação, levada a cabo através da assinatura do contrato.

2º - O levantamento, levado a cabo através do saque de títulos comerciais sobre a entidade co-signatária do contrato.

Sublinhe-se que no primeiro destes momentos se cria apenas uma dívida virtual, uma conta-corrente a favor do Estado, a qual, na maneira habitual de proceder, nem sequer é contada como parte da dívida fictícia. Só com o levantamento é que se cria uma dívida efectiva.

A administração da dívida especial esteve, durante o período em estudo, a cargo:

- do Ministério das Finanças, no caso dos empréstimos contratados: com o Banco de Portugal; com a Companhia Geral do Crédito Predial Português; com o Banco Nacional Ultramarino, e com a Caixa Geral de Depósitos até à proclamação da República e a partir de Julho de 1928;

- dos diferentes serviços aos quais estavam consignadas as receitas dos empréstimos, no caso dos empréstimos contratados com a Caixa Geral de Depósitos entre a proclamação da República e Julho de 1928.

*

* *

Os empréstimos da dívida flutuante eram agrupados em todas as fontes consultadas em rubricas correspondentes a:

- bilhetes do Tesouro;
- outros credores, em geral discriminados um a um.

O facto de esta dívida ser contraída em geral por períodos inferiores a um ano evita a existência do problema da distinção entre emissão e colocação ou entre

contratação e levantamento, para quaisquer efeitos práticos de avaliação do montante.

A administração da dívida flutuante esteve sempre integralmente a cargo do Ministério das Finanças durante o período em estudo.

13. EXAME COMPARATIVO DAS FONTES

Podemos, finalmente, passar à enumeração e avaliação da qualidade das fontes disponíveis para o estudo da dívida. Começaremos por nos referir às fontes que abrangem todo o período em estudo, passando depois, por ordem grosseiramente cronológica, às que abrangem apenas parte dele.

- MAPA DO ESTADO DA DÍVIDA ANEXO AO ORÇAMENTO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Este mapa foi publicado anualmente com o Orçamento Geral do Estado, ou, pelo menos, com a proposta governamental sobre o Orçamento. A série que se pode construir a partir desse mapa é contínua e homogénea quanto à fonte, mas sofre de três óbices basilares:

- não é completa quanto ao âmbito, pois não inclui a dívida especial não administrada pelo Ministério das Finanças, nem a dívida flutuante;

- não é homogénea quanto à data de referência, que é o início do ano económico para a dívida total e 1 de Outubro até 1927-1928 e 1 de Abril a partir desse ano para a dívida fictícia;

- não é rigorosa quanto ao conteúdo, pois o mapa era elaborado aquando da preparação do Orçamento Geral

do Estado, sendo, portanto, os valores da dívida total meras previsões da situação no início de cada ano económico.

Não recorremos, por isso, a esta fonte.

- MAPAS DA DÍVIDA FUNDADA ANEXOS À CONTA DA JUNTA DE CRÉDITO PÚBLICO

Estes mapas são de pouco préstimo, porque se se referem apenas ao montante total da dívida fundada. A publicação das Contas da Junta era exigida pelos seus sucessivos regulamentos (decreto de 8 de Outubro de 1900, decreto nº 13 949 de 16 de Junho de 1927 e lei nº 1 993 de 13 de Fevereiro de 1936).

- NOTA DA DÍVIDA FLUTUANTE

As notas da dívida flutuante foram publicadas em relação ao final de cada mês em apêndice à segunda série do Diário do Governo (algumas vezes com grande atraso em relação ao prazo de quarenta e cinco dias legalmente fixado e mesmo com algumas interrupções). Estas notas proporcionam uma informação completa sobre o tipo de dívida a que se referem.

- RELATÓRIOS DO MINISTRO DAS FINANÇAS AO CONGRESSO

A apresentação de relatórios do Ministro das Finanças ao Parlamento sobre o estado das finanças e da dívida do Estado era uma tradição da Monarquia Constitucional, herdada pela Primeira República, mas que a primei

ra guerra mundial e os períodos de instabilidade política e de regimes de ditadura que a acompanharam e seguiram interromperam. Por isso, só dispomos de relatórios exaustivos para 1913 (ministro Afonso Costa) e 1914 (ministro Santos Lucas). Eles contêm, entretanto, informações completas sobre o estado da dívida nesses anos e mapas retrospectivos a partir de 1910.

- SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA DE PORTUGAL

Trata-se de um relatório retrospectivo sobre as finanças e a dívida do Estado português, e ainda sobre a situação económica do país, relativo aos anos de 1910 a 1925, enviado em 1926 à Sociedade das Nações.

Os dados que contém sobre a dívida pública são incompletos no que respeita à sua especificação.

- MOVIMENTO FINANCEIRO DE PORTUGAL

Trata-se de um relatório retrospectivo sobre as finanças e a dívida do Estado português, relativo aos anos de 1910 a 1933, publicado pelo Ministério das Finanças em 1934.

- PORTUGAL ECONÓMICO E FINANCEIRO

Trata-se de um anexo ao parecer da comissão da Assembleia Nacional encarregada de apreciar as contas públicas de 1928-1929 a 1936, elaborado em 1938.

Os dados que contêm sobre a dívida pública são pouco ricos quanto à sua especificação e concentram-se especialmente nos anos das contas apreciadas.

- PREÂMBULO DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO

O decreto com força de lei nº 15 465 de 14 de Maio de 1928 mandou que o Orçamento Geral do Estado passasse a ser precedido de um preâmbulo composto por nove mapas, a saber:

1 - Orçamento geral da administração pública.
2 - Orçamento geral das empresas do Estado.
3 - Conta geral da dívida efectiva.
4 - Conta geral da dívida fictícia.
5 - Conta geral das percentagens pertencentes às autarquias locais do continente e ilhas adjacentes nos impostos cobrados pelo Estado.
6 - Orçamento global das autarquias locais do continente e ilhas adjacentes.
7 - Conta da dívida das autarquias locais do continente e ilhas adjacentes.
8 - Orçamentos das colónias.
9 - Conta da dívida das colónias.

A data de referência dos mapas 3 e 4 era o final do último ano civil transcorrido até ao início do ano económico. Este facto torna os mapas de menor interesse até ao ano de 1936, altura em que a data de referência passou a coincidir com o final do ano económico.

- RELATÓRIO DA CONTA GERAL DO ESTADO

A partir de 1928-1929, a Conta Geral do Estado passou a ser precedida de um relatório, da autoria do Ministro das Finanças (excepto para o ano de 1939, em que, por alegada impossibilidade do Ministro, o relatório é da responsabilidade do Director-Geral da Contabilidade Pública, António José Malheiro), em que eram abordados temas como:

- as finanças públicas (receitas, despesas e saldos);
- a dívida do Estado (e, por vezes, o seu património);
- a moeda;
- o comércio externo e a balança de pagamentos;
- o impacto de factos excepcionais nas finanças públicas e na economia nacional (encontram-se, por exemplo, análises sobre a grande depressão e a segunda guerra mundial).

As informações sobre a dívida pública variam muito no seu grau de pormenor de ano para ano. Assim:

- em 1928-1929, reduzem-se a uma breve referência à dívida flutuante;
- de 1929-1930 a 1931-1932, abrangem já toda a dívida, mas não incluem qualquer avaliação global;
- de 1932-1933 em diante, incluem já uma avaliação global, feita, aliás, também para 30 de Junho de 1928, mas com pormenorização ainda variável, que atinge o máximo entre 1939 e 1943.

*

* *

Dispomos, portanto, de um conjunto relativamente grande de fontes, sem que possamos atribuir a qualquer delas o carácter de fonte oficial primária, que no caso dos fluxos financeiros era indubitavelmente atribuível à Conta Geral do Estado.

Para complicar a situação, o confronto entre estas fontes revela a existência de muitas divergências nos valores que apresentam. Estas divergências podem ser classificadas em quatro tipos:

a) - Divergências que resultam de diferentes definições dos vários tipos de dívida e do total desta — — analisá-las-emos na secção A do Capítulo 6.

b) - Divergências resultantes da pluralidade das unidades monetárias em que estavam expressos os diferentes empréstimos — analisá-las-emos também na secção A do Capítulo 6.

c) - Divergências resultantes de diferentes critérios de avaliação de algumas partes da dívida — uma vez mais remetemos a sua discussão para a secção A do Capítulo 6.

d) - Divergências resultantes de discrepâncias genuínas entre as fontes.

Procurámos superar este último tipo de divergências adoptando os seguintes critérios de escolha:

1º - Tomar como fontes principais as fontes que proporcionam séries cronológicas mais extensas, a saber:

- o Movimento Financeiro de Portugal, para os anos de 1913 a 1933;

- o relatório da Conta Geral do Estado, para os anos de 1934 a 1947;

2º - Completar a especificação dos valores inseridos no relatório da Conta Geral do Estado, quando necessário, com o recurso aos mapas anexos à Conta da Junta do Crédito Público em 1934 e aos mapas do preâmbulo do Orçamento Geral do Estado para os anos de 1935 a 1938 e de 1944 a 1947.

3º - Assinalar em nota todas as discrepâncias importantes (isto é, superiores à unidade adoptada) em relação a outras fontes.

SECÇÃO C - ESTUDO DOS EFEITOS ECONÓMICOS DAS FINANÇAS PÚBLICAS

14. Estudo da Economia Portuguesa

14. ESTUDO DA ECONOMIA PORTUGUESA

O estudo dos efeitos económicos das finanças públicas pressupõe, naturalmente, um conhecimento prévio mínimo das finanças públicas e da economia em geral.

Obter o primeiro é, como já dissémos no ponto 2, o objectivo principal do presente estudo. As duas primeiras secções deste capítulo expuseram as fontes e a metodologia de construção dos quadros que serão a base desse esforço. Adiante esmiuçaremos os aspectos que for necessário.

Atingir o segundo é objectivo que ultrapassa, obviamente, os limites deste trabalho. Já explicámos no ponto 2 que a ausência de estudos publicados sobre o assunto restringe fortemente as conclusões que poderemos desde já obter sobre os temas que estamos a examinar. Importa, porém, que nos refiramos brevemente ao que foi possível fazer.

*

* *

Não é possível transformar este trabalho numa pesquisa orientada para a obtenção de séries relativas às principais variáveis económicas não directamente relacionadas com as finanças públicas. Tivemos, por isso, de nos contentar com o aproveitamento daquelas séries que se

podem obter a partir:

a) Do nosso trabalho A moeda em Portugal 1913--1947 (não publicado).

b) Das fontes consultadas, sem o recurso a tratamento dos dados.

Nas circunstâncias da alínea b) estão apenas as séries relativas:

a) Ao comércio externo (exportação e importações) e ao saldo da balança cambial.

b) Ao produto interno do Continente em 1938 e 1947.

Temos consciência da insuficiência destes dados para o estudo rigoroso da evolução da economia portuguesa entre as duas guerras mundiais. Acreditamos, porém, que algo se pode fazer a partir delas — foi isso que tentámos no ponto 52.

SECÇÃO D - ANÁLISE DOS DADOS

15. Periodização de Sucessões Cronológicas de Estruturas

15. PERIODIZAÇÃO DE SUCESSÕES CRONOLÓGICAS DE ESTRUTURAS

As secções anteriores deste capítulo abordaram primordialmente a questão da escolha e do tratamento das fontes, com vista a obter os quadros, que constituem o elemento basilar do presente estudo. É altura de examinarmos o problema dos métodos usados para a análise desses quadros.

As sucessões cronológicas obtidas com a construção dos quadros são sempre sucessões cronológicas multi-dimensionais que é, quase sempre, possível transformar, com naturalidade, em sucessões cronológicas de estruturas. A análise destas foi feita utilizando um método de taxinomia numérica inspirado na utilização da taxinomia numérica para a construção de regiões homogéneas(1). Cremos que constitui uma contribuição, sem dúvida modesta, mas talvez interessante, para o processo de adaptação dos métodos de análise de dados às exigências do trabalho do historiador com séries longas, contínuas e homogéneas, base de toda a história quantitativa(2).

---

(1) Essa utilização é apresentada em Paelinck e Nijkamp, 1975 e em Lopes, 1981 (aplicação ao caso do distrito de Bragança).

(2) Sobre métodos de análise de dados, consultámos especialmente Bertier e Bouroche, 1975.

15.1. COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

Suponhamos que dispomos das sucessões cronológicas dos valores assumidos por $n+1$ variáveis em k momentos, que todos os valores dessas sucessões são positivos ou nulos e que o valor de uma das variáveis é sempre a soma dos valores assumidos pelas n restantes. Desejamos agrupar esses momentos por períodos em número não pré-determinado, com base nos referidos valores(1)

Adoptaremos a seguinte nomenclatura e simbologia:

a) À variável cujo valor é soma dos das restantes chamaremos variável soma. Representá-la-emos por V.

b) Às outras variáveis chamaremos variáveis parcelas. Representá-las-emos por V_1, V_2, ..., V_n, ou, genericamente, por V_i, V_j, etc.

c) Os momentos serão representados por 1, 2,..., k, ou, genericamente, por t, u, etc..

d) Ao quociente do valor da variável parcela V_i no momento t (representado por V_{it}) pelo valor da variável total no mesmo momento (representado por V_t) chamaremos peso da variável parcela V_i na variável total no momento t. Representá-lo-emos por P_{it}.

e) Ao vector $[\ P_{1t}\ \ P_{2t}\ \cdots\ P_{nt}\ ]$, ou seja, ao vector com n componentes, cuja componente de ordem i é P_{it}, chamaremos estrutura da variável total no momento t. Representá-lo-emos por P_t.

---

(1) As variáveis poderão ser variáveis de estado (e referir-se, portanto, a momentos) ou variáveis de fluxo (e referir-se, portanto, a períodos). Para maior clareza da linguagem, designámos, porém, os momentos ou períodos elementares sempre por momentos e os períodos resultantes do seu agrupamento sempre por períodos.

É sobre a sucessão cronológica dos P_t que vamos fazer incidir a nossa atenção, tentando identificar e caracterizar dois tipos de períodos:

a) Períodos homogéneos, caracterizados por uma permanência da estrutura da variável total.

b) Períodos de evolução, caracterizados por uma modificação regular da mesma estrutura.

Em ambos os casos, porém, falaremos de uma estrutura própria do período(1).

15.2. CÁLCULOS DE BASE

Os cálculos de base necessários para a aplicação do método que pretendemos desenvolver podem ser organizados em quatro fases a saber:

1.ª - Cálculo das distâncias euclideanas entre todos os pares de estruturas da variável total nos momen-

(1) Estas utilizações da palavra estrutura parecem-nos perfeitamente de acordo com o que é defendido pelo Prof. Vitorino Magalhães Godinho no trecho seguinte:

"A estrutura é, pois, a unidade de uma multiplicidade, é a maneira como um todo se compõe das suas partes (ou um conjunto dos seus elementos), preenchidas determinadas condições, são as proporções que entre essas partes ou componentes existem e a sua disposição relativa, a teia das relações internas e externas dessa totalidade, teia que a específica em frente de outras totalidades (de que eventualmente até faz parte por seu turno), mantendo-se relativamente constante num intervalo de tempo assaz longo, para além do curto prazo, se não mesmo do médio (ou mantendo-se constante uma lei de variação)."

(Vitorino Magalhães Godinho, Noções Operatórias na Abordagem Global das Sociedades, pág. 168).

tos em estudo[1].

2ª. - Cálculo da estrutura média da variável total nos momentos em estudo. Essa estrutura média é o vector com n componentes cuja componente de ordem i é a média dos componentes de ordem i dos P_t. Será representada por $\bar{P}_t$[2].

3ª. - Cálculo das distâncias euclideanas entre cada P_t e $\bar{P}_t$.

4ª. - Cálculo da média das distâncias à média, obtidas na fase anterior.

De todas estas fases, a mais importante é, sem dúvida, a primeira, pelo que nos vamos referir a ela com um pouco mais de pormenor.

*

* *

---

(1) Vale a pena notar que o conjunto de valores que podem ser assumidos pela estrutura da variável total constitui um simplex. Com efeito, as estruturas possuem as seguintes propriedades:

a) $\sum_i P_{it} = 1$, porque $\sum_i \frac{V_{it}}{V_t} = \frac{\sum_i V_{it}}{V_t} = \frac{V_t}{V_t}$,

b) $0 \leq P_{it} \leq 1$, porque $V_{it} \geq 0$, $V_t \geq 0$ e $V_{it} \leq V_t$, propriedade que define um sub-conjunto limitado, convexo e de faces do 1º grau no hiper-plano definido pela propriedade anterior.

As arestas deste simplex têm de comprimento $\sqrt{2}$, o que é o máximo que pode atingir a distância entre duas estruturas.

(2) Trata-se, na verdade, de uma estrutura, pois verifica as propriedades das alíneas a) e b) da nota anterior. Com efeito:

a) $\sum_i \bar{P}_{it} = \sum_i \frac{\sum_t P_{it}}{k} = \frac{\sum_i \sum_t P_{it}}{k} = \frac{k}{k} = 1$

b) $0 \leq \bar{P}_{it} \leq 1$, porque $0 \leq P_{it} \leq 1 \rightarrow 0 \leq \frac{\sum_t P_{it}}{k} \leq 1$

15.3. IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DE PERÍODOS

- PERÍODOS HOMOGÉNEOS NÃO INTEPPOLADOS

No caso mais simples, a matriz M tem blocos diagonais com todos os elementos inferiores a um limiar L e todos os elementos fora desses blocos superiores ao mesmo limiar L. Neste caso:

- cada período identificável é constituído por uma sucessão não interrompida de momentos;

- as distâncias entre as estruturas dos momentos que fazem parte de cada período são sempre inferiores a L;

- as distâncias entre as estruturas de momentos que fazem parte de períodos diferentes são sempre superiores a L.

A estrutura de cada período pode ser caracterizada pela média das estruturas dos momentos que fazem parte do período.

- ESCOLHA DO LIMIAR L

Como escolher o valor do limiar L? Há que evitar escolher um valor muito baixo, porque os períodos tenderão a coincidir com os momentos (por exemplo, se fizéssemos L = 0, os blocos diagonais coincidiriam, obviamente, com a diagonal e haveria k períodos coincidentes com os momentos, a não ser que houvesse conjuntos de momentos exactamente com a mesma estrutura). Mas há também que evitar escolher um valor muito elevado, porque tenderá a formar-se um único período com todos os momentos analisados (por exemplo, se fizéssemos L = 142, haveria

Se o número de momentos em estudo for k, existem k vectores P_t e há, portanto, que obter k^2 distâncias. Os valores dessas distâncias podem, naturalmente, dispor-se numa matriz quadrada de ordem k, matriz que designaremos por M.

Duas propriedades das distâncias permitem reduzir muito o número de cálculos de distâncias a efectuar e conhecer duas propriedades importantes da matriz M. A primeira dessas propriedades é a do valor nulo da distância de um ponto (ou estrutura) a si próprio, a qual permite poupar k cálculos de distâncias e saber que a matriz M tem a diagonal vazia. A segunda dessas propriedades é a da simetria das distâncias, a qual permite poupar mais $(k^2 - k)/2$ cálculos de distâncias e saber que a matriz M é simétrica.

Na prática é cómodo efectuar os cálculos de distâncias sobre percentagens como se se tratasse de unidades. Tudo se resume a aplicar uma homotetia de razão 100 ao conjunto das estruturas, homotetia que se vai reproduzir no conjunto das distâncias[1].

---

(1) Com efeito, representando por d(x, y) a distância euclideana entre os pontos x e y, temos:

a) $$d\,(p_{t_a}\,,\,p_{t_b}) = \sqrt{\sum_i\,(p_{it_a} - p_{it_b})^2}$$

b) $$d\,(hp_{t_a}\,,\,hp_{t_b}) = \sqrt{\sum_i\,(hp_{it_a} - hp_{it_b})^2} =$$

$$= \sqrt{\sum_i\,h^2\,(p_{it_a} - p_{it_b})^2} = h\,d\,(p_{t_a}\,,\,p_{t_b})$$

No nosso caso, h = 100, pelo que a máxima distância possível entre duas estruturas passa a ser 141.42.

um único bloco diagonal coincidente com M, pois já sabemos que o máximo que pode atingir a distância entre duas estruturas é 141,42).

Um valor de referência que a experiência de aplicação do método parece sugerir para L é o da média das distâncias de todas as estruturas dos momentos elementares à média (daí que tenhamos incluido o seu cálculo entre os cálculos de base). Convém, entretanto, observar, que se trata de um indicador do grau de homogeneidade das estruturas em análise, pelo que a sua utilização pode ser olhada como um enviesamento desta, por afastar, quase automaticamente, a possibilidade de existir um número muito elevado ou muito reduzido de períodos.

Uma outra hipótese possível é a escolha de L em função do maior valor que pode atingir a distância entre duas estruturas. Nesse caso, porém, a escolha fica inquestionavelmente condicionada pelos aspectos do grau de homogeneidade dos períodos ou do número de períodos desejados.

- PERÍODOS HOMOGÉNEOS INTERPOLADOS

Um caso um pouco mais complicado do que o referido atrás é o de um período ser interrompido por outro, restabelecendo-se depois a estrutura que lhe é própria. Neste caso, a matriz M possui elementos inferiores ao limiar L fora dos blocos diagonais, mais precisamente nos blocos correspondentes às distâncias entre os momentos que compõem as partes separadas dos períodos.

Nada de novo há, neste caso, a dizer sobre a escolha do limiar ou sobre a caracterização dos períodos.

- PERÍODOS DE TRANSIÇÃO

Um terceiro caso a considerar é o de existirem curtos períodos de transição entre duas estruturas de duração mais longa. Neste caso, a matriz possui blocos de elementos inferiores ao limiar L nas filas correspondentes às distâncias entre os anos de transição e, por um lado os últimos anos do período antecedente, por outro os primeiros anos do período subsequente.

Mais uma vez, nada de novo há a dizer sobre a escolha do limiar ou sobre a caracterização dos períodos. Vale a pena, porém, apontar a possível dificuldade provocada por períodos de transição de duração comparável à dos períodos antecedentes e subsequentes. A partir de que duração convirá considerar o período de transição como um período ao mesmo nível dos restantes? É impossível apontar critérios gerais, tanto mais que considerações de ordem qualitativa devem, normalmente,desempenhar um papel decisivo na opção.

- PERÍODOS DE EVOLUÇÃO

O último caso típico a considerar é aquele em que um período se caracteriza, não pela sua homogeneidade, mas pela evolução constante de uma estrutura de partida até uma estrutura de chegada. Neste caso, as sucessivas sub-diagonais da matriz M apresentam valores cada vez mais elevados à medida que se afastam da diagonal principal: os elementos das sub-diagonais próximas da diagonal principal são, possivelmente, inferiores ao limiar L considerado nos casos anteriores, mas os elementos das sub-diagonais mais afastadas ultrapassam esse limiar, impe -

dindo a formação dos blocos que caracterizam a homogeneidade.

O resumo das características de um período deste tipo é mais difícil do que o das dos períodos homogéneos. Deverá fazer-se, pelo menos, através do enunciado comparativo das estruturas de partida e de chegada e da medição da velocidade da evolução, através do quociente da distância entre as estruturas de partida e de chegada e o número de momentos, ou de intervalos entre momentos, transcorridos.

- MOMENTOS DE PERTURBAÇÃO

Importa observar que não devem ser considerados, em rigor, como interrupções de um período homogéneo os momentos de perturbação, caracterizados pela manutenção da estrutura do período, excepto no que diz respeito ao valor excepcionalmente elevado ou baixo do peso de uma das variáveis.

15.4. EXEMPLO DE APLICAÇÃO DO MÉTODO

Apresentámos as quatro situações básicas que podem surgir no exame da matriz M. Porém, a aplicação do método esbarra, por vezes, com dificuldades que só o recurso a informações de natureza qualitativa, específicas dos exemplos em estudo, permite resolver. Para darmos uma ideia delas, vamos passar a considerar em pormenor uma das aplicações do método efectuadas mais adiante no trabalho (mais precisamente, no ponto 33), o qual é relativo

à composição funcional das despesas. Os dados e cálculos de base estão expostos no quadro A.

Um primeiro exame da matriz M permite constatar que:

a) Ela não apresenta nada que se pareça com a arrumação em blocos diagonais de valores baixos da matriz. Apenas se encontram blocos diagonais para os seguintes conjuntos de anos:

- 1915-1916 / 1916-1917;
- 1916-1917 / 1917-1918;
- 1918-1919 / 1919-1920;
- 1923-1924 / 1925-1926;
- 1924-1925 / 1927-1928;
- 1927-1928 / 1934-1935;
- 1937 / 1940;
- 1941 / 1945;
- 1944 / 1946;
- 1945 / 1947.

b) A busca de possíveis períodos homogéneos interpolados conduz às seguintes hipóteses:

- 1913-1914 + 1921-1922 + 1923-1924 + 1936;
- 1921-1922 + 1923-1924 / 1925-1926 + 1927-1928;
- 1920-1921 + 1928-1929 / 1934-1935 + 1937/1940 + + 1946
- 1937 / 1940 + 1944 / 1947.

c) Finalmente, existem quatro períodos de evolução identificáveis com facilidade:

- 1913-1914 / 1918-1919;
- 1918-1919 / 1922-1923;
- 1940 / 1943;
- 1943 / 1947.

Quais os agrupamentos a reter e quais devemos rejeitar neste conjunto em que alguns anos aparecem pro-

postos para duas ou três arrumações diferentes? Só a consideração das condicionantes dos gastos do Estado e das opções políticas por ele seguidas permitirá efectuar uma escolha acertada.

*

* *

1. Comecemos por considerar os anos de 1913--1914, da primeira guerra mundial e do imediato após-guerra. A semelhança entre as estruturas de 1913-1914 por um lado e de 1921-1922 e 1923-1924 por outro e a existência de dois períodos de evolução ligando esses anos, com viragem em 1918-1919, permite sugerir a seguinte periodização:

- existia antes da primeira guerra mundial uma estrutura do tipo [37 20 23 4 9 5 2];

- o desenrolar do conflito alterou progressivamente essa estrutura até aos valores de [8 13 53 9 12 3 2], atingidos nos seus últimos anos;

- o regresso da paz trouxe de volta uma estrutura semelhante à de partida.

2. A semelhança entre as estruturas dos anos finais da evolução que acabamos de descrever e as dos anos do período homogéneo 1924-1925 / 1927-1928, com excepção de 1926-1927, obriga-nos, entretanto, a modificar ligeiramente as conclusões obtidas. Assim, o regresso de uma estrutura semelhante à que prevalecia antes da guerra não foi mais do que o ponto de partida para o estabelecimento de uma estrutura um pouco diferente, que caracterizou, na verdade, os anos de 1921-1922 a 1927-1928. Essa estrutura é do tipo [24 23 25 6 10 9 3].

No contexto desta estrutura, o ano de 1922-1923, cuja estrutura apresenta distâncias elevadíssimas em relação a todas as outras da série (e a mais elevada distância à média de toda a série), sugerindo uma posição algo aberrante, pode ser interpretado como um ano de perturbação, devido a gastos excepcionais com a economia. Com efeito, todas as componentes do vector, excepto a quinta, mantêm as proporções típicas da estrutura que estamos a considerar. O elevado montante das despesas com a economia resultou de subsídios excepcionais para importação de subsistências, nomeadamente trigo.

Uma situação análoga ocorreu, em rigor, no ano de 1926-1927, agora com gastos excepcionalmente elevados com as colónias (e uma ligeira baixa nos encargos da dívida). Isto explica as distâncias um pouco superiores ao limiar entre a estrutura deste ano e as dos anos iniciais do período.

Convém, finalmente, sublinhar que 1927-1928 é indubitavelmente um ano de transição para o período seguinte.

3. Classificado o ano de 1927-1928 como ano de transição, nada se opõe a que os anos de 1928-1929 a 1940, e ainda os de 1946 / 1947, sejam considerados um período homogéneo de estrutura média [16 25 27 1 18 9 4].

É de afastar como pouco significativa a semelhança entre esta estrutura e a de 1920-1921. As duas analogias fundamentais que existem — baixo peso dos encargos com a dívida e importância relativamente grande das despesas com a economia — ficaram a dever-se a factores diversos: no caso dos encargos da dívida, às reduções devidas às restrições feitas ao pagamento a súbditos ini-

migos desses encargos durante a guerra (lembremos que o estado de guerra só cessou oficialmente em 1921, com a ratificação do tratado de paz), em 1920-1921, e à redução do montante da dívida e dos seus encargos, a partir de 1928; no caso das despesas com a economia, a subsídios à importação de cereais, em 1920-1921, e a uma política de obras públicas, a partir de 1928.

O ano de 1936 é mais um ano de perturbação da estrutura, como o de 1922-1923. O motivo foi, desta vez, o montante dos encargos de resgaste e conversão da dívida pagos excepcionalmente nesse ano. De resto, as proporções entre as restantes componentes da estrutura mantiveram-se. Também aqui devemos afastar como pouco significativa a semelhança entre a estrutura de 1936 e a dos anos imediatamente anteriores e posteriores à primeira guerra mundial: e elevado peso dos encargos com a dívida, que permite a analogia das estruturas resultava nas vizinhanças da primeira guerra do valor dos encargos normais e em 1936 de despesas excepcionais.

4. O período da segunda guerra mundial constitui um duplo período de evolução, semelhante ao encontrado para a primeira guerra mundial. A estrutura de partida e de chegada é agora a dos anos 1928-1929 a 1940 e 1946 e a estrutura da guerra é do tipo [17 16 44 1 13 6 3].

Só trabalhos futuros poderão dizer se existe uma nova estrutura típica do segundo após-guerra.

*

* *

Dois aspectos nos parecem de realçar no traba - lho de periodização a que acabamos de proceder:

a) Um é o da necessidade de inquirir por vezes da real homogeneidade de estruturas, aparentemente seme - lhantes. Este cuidado é sobretudo importante nos casos de períodos homogéneos interpolados. Há que examinar se os fundamentos da semelhança de estruturas são suficiente mente idênticos para podermos afirmar que se trata real - mente da mesma estrutura.

b) Outro é o do possível aparecimento do que de signámos por perturbações da estrutura, devidas a fenóme- nos excepcionais e isolados. Uma vez mais é indispensá - vel recorrer ao conhecimento da natureza da série em es - tudo para se chegar a conclusões exactas sobre este pon - to.

QUADRO A

1a PARTE - DADOS DE BASE: ESTRUTURAS

ANO	DÍVIDA	FUNÇÕES TRADIC. n/MIL.	DEFESA	COLÓNIAS	ECONOMIA	EDUCAÇÃO	DESPESAS SOCIAIS
1913-1914	37	20	23	4	9	5	2
1914-1915	25	15	21	17	16	4	2
1915-1916	23	12	33	7	21	3	1
1916-1917	20	14	38	10	14	3	1
1917-1918	13	19	38	16	10	2	2
1918-1919	8	13	53	9	12	3	2
1919-1920	8	18	48	4	15	5	2
1920-1921	14	20	26	4	25	8	3
1921-1922	30	20	22	3	13	8	4
1922-1923	17	14	16	1	43	7	2
1923-1924	27	21	25	1	13	10	3
1924-1925	22	27	26	5	8	9	3
1925-1926	24	23	26	7	8	9	3
1926-1927	17	22	27	14	7	8	5
1927-1928	22	25	26	5	9	10	3
1928-1929	19	22	24	2	19	10	4
1929-1930	20	25	25	1	16	9	4
1930-1931	18	26	26	2	15	9	4
1931-1932	17	28	24	2	16	9	4
1932-1933	14	26	29	1	17	9	4
1933-1934	18	24	29	1	16	8	4
1934-1935	15	26	27	1	18	9	4
1936	34	19	20	1	16	7	3
1937	14	24	30	1	18	9	4
1938	12	25	29	1	20	9	4
1939	12	26	27	1	21	9	4
1940	12	24	30	1	20	9	4
1941	10	21	40	1	17	8	3
1942	11	21	40	1	16	8	3
1943	17	16	44	1	13	6	3
1944	14	20	36	1	17	8	4
1945	9	23	33	1	20	9	5
1946	12	21	27	3	23	9	5
1947	7	25	23	7	24	9	5

QUADRO A

2ª PARTE - CÁLCULOS DE BASE: DISTÂNCIAS ENTRE AS ESTRUTURAS

ANO	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24	24-25	25-26	26-27	27-28	28-29	29-30	30-31	31-32	32-33	33-34	34-35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47
1913-1914	0	20	23	25	31	43	39	28	9	41	12	17	15	23	17	21	20	22	23	26	22	25	9	27	29	29	29	33	32	30	28	32	29	34
1914-1915	20	0	17	19	22	37	35	21	17	33	19	20	17	16	19	19	21	21	22	24	22	23	19	24	25	25	25	30	29	29	25	28	23	25
1915-1916	23	17	0	10	19	27	23	16	19	29	18	22	19	21	20	17	19	19	22	20	17	20	20	18	20	21	19	19	19	17	15	20	18	24
1916-1917	25	19	10	0	11	19	17	20	22	38	20	20	18	17	19	20	20	20	23	20	17	21	25	18	21	22	20	16	16	12	14	20	20	26
1917-1918	31	22	19	11	0	18	17	23	28	43	26	22	20	14	21	24	24	22	24	21	21	23	32	21	22	24	22	18	18	18	18	21	23	25
1918-1919	43	37	27	19	18	0	9	32	39	50	36	34	34	30	34	35	35	33	35	30	30	32	44	29	30	32	29	19	19	16	22	26	31	35
1919-1920	39	35	23	17	17	9	0	25	34	44	31	29	29	27	28	28	27	26	28	22	23	24	38	21	22	24	21	10	10	11	14	18	24	28
1920-1921	28	21	16	20	23	32	25	0	20	22	18	20	20	21	19	9	12	13	13	11	11	10	23	10	9	8	8	17	17	22	13	11	4	10
1921-1922	9	17	19	22	28	39	34	20	0	34	5	13	10	19	11	13	12	14	16	19	15	18	6	19	21	21	21	27	26	26	22	25	21	26
1922-1923	41	33	29	38	43	50	44	22	34	0	34	39	39	41	38	27	31	32	32	32	32	30	33	31	29	28	29	37	37	41	34	31	25	26
1923-1924	12	19	18	20	26	36	31	18	5	34	0	10	9	18	9	10	9	11	13	15	11	14	10	15	18	18	18	23	22	22	18	21	18	24
1924-1925	17	20	22	20	22	34	29	20	13	39	10	0	5	12	2	13	9	9	10	13	11	13	18	14	17	17	17	22	21	23	18	20	19	22
1925-1926	15	17	19	18	20	34	29	20	10	39	9	5	0	10	4	13	11	11	13	15	12	15	16	16	18	19	18	23	22	22	18	21	20	24
1926-1927	23	16	21	17	14	30	27	21	19	41	18	12	10	0	11	17	17	15	16	17	16	18	25	18	19	20	19	22	21	23	19	21	20	22
1927-1928	17	19	20	19	21	34	28	19	11	38	9	2	4	11	0	11	8	8	10	12	10	12	17	13	16	16	16	21	20	22	17	19	18	22
1928-1929	21	19	17	20	24	35	28	9	13	27	10	13	13	17	11	0	5	6	7	8	7	7	16	8	9	9	10	19	18	22	13	14	9	14
1929-1930	20	21	19	20	24	35	27	12	12	31	9	9	11	17	8	5	0	3	4	7	5	6	16	8	10	10	10	19	18	22	14	14	12	17
1930-1931	22	21	19	20	22	33	26	13	14	32	11	9	11	15	8	6	3	0	3	5	4	4	19	7	8	9	9	17	17	21	13	13	11	15
1931-1932	23	22	22	23	24	35	28	13	16	32	13	10	13	16	10	7	4	3	0	6	7	5	20	8	9	8	10	19	19	24	15	14	12	14
1932-1933	26	24	20	20	21	30	22	11	19	32	15	13	15	17	12	8	7	5	6	0	5	2	23	2	4	5	4	13	13	19	9	8	9	13
1933-1934	22	22	17	17	21	30	23	11	15	32	11	11	12	16	10	7	5	4	7	5	0	5	19	5	7	8	7	14	13	17	9	11	10	16
1934-1935	25	23	20	21	23	32	24	10	18	30	14	13	15	18	12	7	6	4	5	2	5	0	22	4	4	4	5	15	15	21	11	9	8	12
1936	9	19	20	25	32	44	38	23	6	33	10	18	16	25	17	16	16	19	20	23	19	22	0	23	25	25	25	31	31	30	26	29	24	30
1937	27	24	18	18	21	29	21	10	19	31	15	14	16	18	13	8	8	7	8	2	5	4	23	0	3	5	3	11	11	17	7	6	7	13
1938	29	25	20	21	22	30	22	9	21	29	18	17	18	19	16	9	10	8	9	4	7	4	25	3	0	2	1	12	12	20	9	5	6	11
1939	29	25	21	22	24	32	24	8	21	28	18	17	19	20	16	9	10	9	8	5	8	4	25	5	2	0	4	15	15	22	12	7	6	9
1940	29	25	19	20	22	29	21	8	21	29	18	17	18	19	16	10	10	9	10	4	7	5	25	3	1	4	0	11	11	19	8	4	6	11
1941	33	30	19	16	18	19	10	17	27	37	23	22	23	22	21	19	19	17	19	13	14	15	31	11	12	15	11	0	1	10	6	8	15	20
1942	32	29	19	16	18	19	10	17	26	37	22	21	22	21	20	18	18	17	19	13	13	15	31	11	12	15	11	1	0	9	5	9	15	21
1943	30	29	17	12	18	16	11	22	26	41	22	23	22	23	22	22	22	21	24	19	17	21	30	17	20	22	19	10	9	0	10	17	21	28
1944	28	25	15	14	18	22	14	13	22	34	18	18	18	19	17	13	14	13	15	9	9	11	26	7	9	12	8	6	5	10	0	7	11	18
1945	32	28	20	20	21	26	18	11	25	31	21	20	21	21	19	14	14	13	14	8	11	9	29	6	5	7	4	8	9	17	7	0	8	13
1946	29	23	18	20	23	31	24	4	21	25	18	19	20	20	18	9	12	11	12	9	10	8	24	7	6	6	6	15	15	21	11	8	0	9
1947	34	25	24	26	25	35	28	10	26	26	24	22	24	22	22	14	17	15	14	13	16	12	30	13	11	9	11	20	21	28	18	13	9	0

I.S.E.G. BIBLIOTECA

QUADRO A

3ª PARTE - CÁLCULOS DE BASE: ESTRUTURA MÉDIA

DIVIDA	FUNÇÕES TRADIC. n/MILIT.	DEFESA	COLÓNIAS	ECONOMIA	EDUCAÇÃO	DESPESAS SOCIAIS
17	21	30	4	17	8	3

4ª PARTE - CÁLCULOS DE BASE: DISTÂNCIA DAS ESTRUTURAS DOS MOMENTOS À ESTRUTURA MÉDIA

ANO	DISTÂNCIA	ANO	DISTÂNCIA	ANO	DISTÂNCIA
1913-1914	23	1924-1925	13	1936	20
1914-1915	19	1925-1926	13	1937	5
1915-1916	13	1926-1927	15	1938	8
1916-1917	14	1927-1928	11	1939	9
1917-1918	18	1928-1929	7	1940	7
1918-1919	27	1929-1930	8	1941	13
1919-1920	21	1930-1931	7	1942	12
1920-1921	9	1931-1932	10	1943	16
1921-1922	16	1932-1933	7	1944	7
1922-1923	31	1933-1934	5	1945	10
1923-1924	12	1934-1935	7	1946	9
				1947	15

5ª PARTE - CÁLCULOS DE BASE: MÉDIA DAS DISTÂNCIAS À MÉDIA

Valor: 13

CAPÍTULO 3 - AS RECEITAS

Secção A - Estudo Administrativo

Secção B - Estudo Financeiro

Secção C - Estudo Económico

Secção D - Estudo Jurídico dos Impostos

SECÇÃO A - ESTUDO ADMINISTRATIVO

16. Classificação Administrativa

17. Composição Administrativa

18. Cumprimento dos Orçamentos

16. CLASSIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA

A classificação das receitas era efectuada no Orçamento e na Conta Geral do Estado a três níveis:

1º - Contas
2º - Capítulos
3º - Artigos

16.1. AS CONTAS

Em relação às contas nada há a acrescentar ao que ficou dito no ponto 7.

Recordemos apenas que elas chegaram a ser em número de quatro, a saber:

a) Ordinária, existente durante todo o período em estudo.

b) Extraordinária, também existente durante todo o período em estudo.

c) Serviços autónomos, existente de 1917 - 1918 até 1928-1929.

d) Excepcional resultante da guerra, existente de 1914-1915 até 1927-1928.

16.2. OS CAPÍTULOS

Foi a lei de receita e despesa para o ano económico de 1911-1912 (lei de 30 de Dezembro de 1911), que introduziu a classificação das receitas do Estado por capítulos que vigorava no início do período em estudo. Segundo ela, esses capítulos eram em número de onze, a saber:

1º - Contribuições e impostos directos.
2º - Contribuição de registo e imposto do selo.
3º - Impostos indirectos.
4º - Impostos para barras, portos artificiais e farolagem.
5º - Exclusivos - Rendas fixas e participação de lucros.
6º - Bens próprios nacionais e rendimentos diversos.
7º - Juros e dividendos de capitais, acções e obrigações de bancos e companhias.
8º - Reembolsos e reposições.
9º - Serviços com rendimentos próprios.
10º - Explorações por conta do Estado.
11º - Receitas extraordinárias.

Os dez primeiros capítulos constituiam sub-divisões da conta ordinária; o décimo primeiro coincidia com a conta extraordinária.

A lei nº 372 de 31 de Agosto de 1915 criou mais um capítulo, correspondente à conta excepcional resultante da guerra:

12º - Receitas aplicadas às despesas excepcionais resultantes da guerra

A lei nº 817 de 6 de Setembro de 1917 trocou a ordem dos capítulos 10º e 11º, passando o novo capítulo 11º a coincidir com a conta dos serviços autónomos. Assim, a partir do ano económico de 1917-1918, passaram a ser:

10º - Receitas extraordinárias.

11º - Receitas dos serviços autónomos.

O decreto nº 5 519 de 8 de Maio de 1919 confirmou a classificação então em vigor.

A lei nº 1 329 de 30 de Agosto de 1922 aboliu o capítulo 4º. Os impostos que dele faziam parte (de quantitativo muito diminuto, aliás), passaram a constar do capítulo 6º.

O desaparecimento das contas dos serviços autónomos e excepcional resultante da guerra, respectivamente em 1928-1929 e em 1929-1930, implicou, naturalmente, o desaparecimento dos respectivos capítulos.

*

* *

O decreto com força de lei nº 15 465 de 14 de Maio de 1928 modificou radicalmente a classificação das receitas por capítulos, mandando que ela passasse a ser a seguinte:

1º - Impostos directos gerais.

2º - Impostos indirectos.

3º - Indústrias em regime tributário especial.

4º - Taxas - Rendimentos dos diversos serviços.

5º - Domínio privado, empresas e indústrias do Estado — Participações de lucros.

6º - Rendimentos de capitais, acções e obrigações de bancos e companhias.

7º - Reembolsos e reposições.

8º - Consignações de receitas.

9º - Receitas extraordinárias.

Os oito primeiros capítulos constituiam sub-divisões da conta ordinária; o nono coincidia com a conta extraordinária.

Resumimos a seguir, num esquema simplificado, a correspondência entre a nova classificação e a que, com pequenas variações, vigorara de 1911-1912 até 1927-1928.

TIPO DE RECEITA	CAPÍTULO	
	ATÉ 1927-1928	DEPOIS DE 1928-1929
Impostos directos propriamente ditos e juros de mora	1º	1º
Contribuição de registo	2º	1º
Imposto do selo	2º	2º
Impostos indirectos em geral	3º	2º
Impostos especiais sobre a produção	1º	3º
Impostos para barras, portos artificiais e farolagem	4º (a)	3º
Rendas fixas	5º	3º
Direitos de encarte e mercê, emolumen- em geral e multas	1º	4º
Emolumentos da Guarda Fiscal	3º	4º
Taxas e rendimentos diversos	6º	4º
Participações de lucros	5º	5º
Empresas do Estado	11º (b)	5º
Venda de bens nacionais	10º (c)	5º
Juros e dividendos em geral	7º	6º
Reembolsos e reposições	8º	7º
Indemnizações	10º (c)	7º
Juros da dívida fictícia	7º	8º
Receitas consignadas	9º	8º
Receitas extraordinárias diversas (in - cluindo amoedação e empréstimos)	10º (c)	9º (c)
Receitas aplicadas às despesas excepcio- nais resultantes da guerra	12º (d)	n/existia
Saldos de anos económicos findos	n/existia	9º (c)

(a) No 6º capítulo, a partir de 1922-1923.

(b) 10º capítulo até 1916-1917. A partir de 1917-1918 confunde-se com

16.3. OS ARTIGOS

Os artigos das receitas eram definidos pela existência de um regime jurídico distinto para cada um. Constituiam, por isso, artigos:

a) Os diferentes impostos.

b) Os diferentes adicionais a impostos.

c) Os diferentes rendimentos não fiscais, nomeadamente:

- as taxas cobradas pelos diferentes serviços públicos;
- as receitas proporcionadas pelas diferentes actividades económicas levadas a cabo pelo Estado;
- os diferentes empréstimos;
- as vendas de bens nacionais;
- os saldos de anos económicos findos;
- etc..

Ao todo, o número de artigos rondou sempre os duzentos. Era ao nível destas rubricas que se efectuava a previsão orçamental. Não nos vamos, obviamente, referir a todas em separado, mas apenas examinar as mais importantes. Mesmo assim, esse estudo deve constituir, devido às suas dimensões, uma secção separada deste capítulo (a secção D).

---

a conta dos serviços autónomos, que ainda existiu em 1928-1929.

(c) 11º capítulo até 1916-1917. Confunde-se com a conta extraordinária.

(d) Confunde-se com a conta excepcional resultante da guerra.

17. COMPOSIÇÃO ADMINISTRATIVA

17.1. COMPOSIÇÃO POR CONTAS

O exame da composição das receitas por contas basear-se-à nos dados do quadro 1.

Verifica-se facilmente que é dispensável a preocupação com a distinção entre anos económicos e gerências entre 1913-1914 e 1929-1930, pois as evoluções das estruturas nos dois tipos de contas é idêntica.

A evolução da composição das receitas por contas pode dividir-se em seis períodos:

1º - Imediatamente antes da primeira guerra mundial, isto é, no ano de 1913-1914, as receitas extraordinárias não ultrapassavam 1/40 das receitas públicas, sendo, portanto, praticamente insignificantes face ao peso esmagador das receitas ordinárias.

2º - Durante a primeira guerra mundial, isto é, nos anos de 1914-1915 a 1918-1919, as receitas aplicadas às despesas excepcionais resultantes da guerra cresceram com rapidez, fixando-se, após um ano de transição, em cerca de 1/5 das receitas públicas, ao mesmo tempo que se reduzia correspondentemente o peso das receitas ordinárias.

3º - O primeiro após-guerra em sentido lato, isto é, os anos de 1919-1920 a 1926-1927, caracterizaram-se

pela redução das receitas aplicadas às despesas excepcionais resultantes da guerra, cujo peso foi substituido pelo das receitas extraordinárias, que se manteve até 1924-1925 em cerca de 1/4 das receitas públicas, e se reduziu depois gradualmente, em transição para o período seguinte.

4º - Este, que ocupou os anos de 1927-1928 a 1934-1935, caracterizou-se pelo regresso ao peso esmagador das receitas ordinárias, apenas quebrado em 1931-1932 pelo registo como receita extraordinária da participação do Estado na reavaliação dos activos do Banco de Portugal e atenuado nos últimos anos do período pelo aumento das receitas provenientes de empréstimos.

5º - No ano de 1936, o recurso excepcional a empréstimos elevou as receitas extraordinárias a quase 1/3 das receitas públicas. Porém, os anos seguintes — 1937 a 1941 — foram caracterizados principalmente pelo aumento das receitas provenientes de saldos de anos económicos findos, cujo crescimento, de cerca de 1/20 até quase 1/5 das receitas públicas, arrastou consigo as receitas extraordinárias.

6º - Enfim, de 1942 a 1947, as receitas extraordinárias viram o seu peso flutuar muito significativamente, agora basicamente ao ritmo do registo dos empréstimos contraídos.

Uma constatação de síntese se impõe, entretanto: as receitas ordinárias constituiram sempre a maioria das receitas públicas. Isto justifica que desçamos a maior pormenor na análise da sua composição.

17.2. COMPOSIÇÃO POR CAPÍTULOS

Para esmiuçar a composição das receitas ordinárias por capítulos, devemos consultar os dados do quadro 2.

Uma vez mais não precisamos de nos preocupar com as diferenças entre os quadros relativos a anos económicos e a gerências, as quais são mínimas.

Outra observação genérica importante é a que se refere à estabilidade da estrutura e ao reduzido número de alterações na ordem de importância dos capítulos. Assim, poderemos focar a nossa atenção nessa ordem de importância.

- CLASSIFICAÇÃO DE 1911 (UTILIZADA PARA OS ANOS ECONÓMICOS ATÉ 1925-1926 E PARA AS GERÊNCIAS ATÉ 1927-1928)

1º - Impostos indirectos (excepto no ano económico de 1921-1922, em que foram ultrapassados pelos impostos directos). Peso geralmente entre 1/3 e 2/5, excepto durante a primeira guerra mundial e o imediato primeiro após-guerra, em que baixou até ao limite de 1/4.

2º - Contribuições e impostos directos (excepto no ano económico e na gerência de 1919-1920, em que foram ultrapassados pelo registo e selo, e no ano económico de 1921-1922, em que ultrapassaram os impostos indirectos). Peso geralmente entre 1/6 e 1/4.

Importância intermédia — peso geralmente entre 1/20 e 1/6:

a) Explorações por conta do Estado, sempre em terceiro lugar até 1916-1917, desaparecidas depois para dar origem à conta dos serviços autónomos, após um ano de transição no caso das contas de gerência.

b) Registo e selo, geralmente em quarto lugar até ao desaparecimento das explorações por conta do Estado, geralmente em terceiro lugar depois disso.

c) Exclusivos, geralmente em quinto, depois em quarto lugar, perderam peso no após-guerra, devido à desvalorização das rendas fixas em termos reais.

d) Juros e dividendos, geralmente em sexto ou quinto lugar, reforçados no após-guerra pelo crescimento da dívida fictícia e dos respectivos juros.

e) Rendimentos próprios de serviços, de importância diminuta no início do período, reforçados no após-guerra com a generalização das situações de autonomia financeira dos serviços.

Importância diminuta - peso abaixo de $^{1}/_{20}$:

a) Bens nacionais e rendimentos diversos.

b) Reembolsos e reposições.

c) Impostos para barras, portos artificiais e farolagem — insignificantes enquanto foram registados em separado.

- CLASSIFICAÇÃO DE 1928 (UTILIZADA PARA OS ANOS ECONÓMICOS A PARTIR DE 1926-1927 E PARA AS GERÊNCIAS A PARTIR DE 1928-1929)

1º - Impostos indirectos, excepto durante os últimos anos da segunda guerra mundial, em que foram ultrapassados pelos impostos directos. Peso rondando geralmente os 2/5.

2º - Impostos directos, excepto durante os últimos anos da segunda guerra mundial, em que ultrapassaram os impostos indirectos. Peso rondando geralmente $^{1}/3$.

Importância intermédia — peso entre $^{1}/30$ e $^{1}/8$:

a) Taxas — rendimentos de diversos serviços.

b) Domínio privado, indústrias do Estado e participações de lucros.

c) Reembolsos e reposições.

d) Consignações de receitas — a grande quebra de 1930-1931 para 1931-1932 deve-se à redução dos juros da dívida fictícia.

Importância diminuta — peso abaixo de $^{1}/30$: apenas os juros e dividendos, geralmente insignificantes.

QUADRO 1

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS POR CONTAS

Fonte - Valores extraídos da Conta Geral do Estado
Estruturas calculadas por nós.

Unidade - Valores em milhares de contos
Estruturas em percentagens

1ª. parte - Anos económicos de 1913-1914 a 1929-1930

2ª. parte - Gerências de 1913-1914 a 1929-1930

3ª. parte - Anos económicos e gerências de 1930-1931 a 1947

Observações - Os valores são meras transcrições dos que constam da conta dos rendimentos e despesas públicas para os anos económicos e gerências indicados.

As receitas por saldos de anos económicos findos que constam da 3ª. parte não constituem uma parcela independente: de 1930-1931 a 1934-1935 estão registadas como operações de tesouraria, não influindo no total; de 1936 a 1947 estão registadas como receitas extraordinárias.

As receitas de anos económicos findos estão incluidas nas contas dos anos económicos correspondentes às gerências em que foram cobradas.

1a PARTE - ANOS ECONÓMICOS DE 1913-1914 A 1929-1930

Ano	Receitas Totais Valor	Receitas Ordinárias Valor	Peso	Receitas Extraordinárias Valor	Peso	Receitas dos Serv. Aut. Valor	Peso	Receitas da guerra Valor	Peso
1913-1914	76.5	74.7	98	1.8	2	-	-	-	-
1914-1915	83.1	66.6	80	8.2	10	-	-	8.3	10
1915-1916	89.8	68.8	77	1.4	1	-	-	19.6	22
1916-1917	97.3	77.1	79	3.2	3	-	-	17.0	18
1917-1918	105.4	69.0	66	0.1	+ 0	15.9	15	20.4	19
1918-1919	133.9	92.1	69	2.3	2	11.6	8	27.9	21
1919-1920	217.2	128.9	59	59.8	28	20.2	9	8.3	4
1920-1921	288.8	209.5	72	57.5	20	17.1	6	4.7	2
1921-1922	441.2	293.2	67	111.3	25	26.0	6	10.7	2
1922-1923	638.9	439.3	69	156.6	24	43.0	7	+ 0	+ 0
1923-1924	1 107.6	770.3	70	298.2	27	37.8	3	1.3	+ 0
1924-1925	1 421.5	1 021.1	72	350.3	25	49.9	3	0.1	+ 0
1925-1926	1 226.4	1 022.9	83	155.1	13	47.7	4	0.6	+ 0
1926-1927	1 568.1	1 294.8	83	116.8	7	65.9	4	90.6	6
1927-1928	1 808.7	1 709.2	95	19.0	1	80.5	4	-	-
1928-1929	2 105.9	1 997.9	95	25.1	1	82.9	4	-	-
1929-1930	1 750.7	1 720.8	98	29.8	2	-	-	-	-

2a PARTE - GERÊNCIAS DE 1913-1914 A 1929-1930

Ano	Receitas Totais Valor	Receitas Ordinárias Valor	Peso	Receitas Extraordinárias Valor	Peso	Receitas dos Serv. Aut. Valor	Peso	Receitas da guerra Valor	Peso
1913-1914	77.0	74.1	96	2.9	4	-	-	-	-
1914-1915	79.0	66.2	84	5.7	7	-	-	7.2	9
1915-1916	93.1	71.7	77	3.6	4	-	-	17.7	19
1916-1917	96.9	76.8	79	3.1	3	-	-	16.9	17
1917-1918	99.7	70.0	70	1.1	1	7.7	8	20.9	21
1918-1919	127.5	90.8	71	1.0	1	13.0	10	22.7	18
1919-1920	189.9	122.7	64	52.6	28	7.5	4	7.0	4
1920-1921	263.7	177.2	67	54.9	21	20.6	8	11.0	4
1921-1922	387.5	243.3	63	99.5	26	31.7	8	13.0	3
1922-1923	544.3	426.3	78	84.9	16	33.0	6	0.1	+ 0
1923-1924	844.0	695.2	82	98.5	12	49.0	6	1.3	+ 0
1924-1925	1 423.9	944.9	66	420.0	30	58.9	4	0.1	+ 0
1925-1926	1 417.3	1 037.5	73	331.9	24	47.4	3	0.5	+ 0
1926-1927	1 469.3	1 127.7	77	185.2	13	65.8	4	90.6	6
1927-1928	1 722.5	1 555.5	90	85.9	5	81.1	5	+ 0	+ 0
1928-1929	2 257.8	2 129.0	94	45.7	2	83.1	4	-	-
1929-1930	2 083.6	2 053.8	99	29.8	1	-	-	-	-

3ª PARTE - ANOS ECONÔMICOS E GERÊNCIAS DE 1930-1931 a 1947

Ano	Receitas Totais Valor	Receitas Ordinárias Valor	Peso	Receitas Extraordinárias Valor	Peso	Receitas por saldos Valor	Peso
1930-1931	2 035.0	1 932.7	95	102.3	5	8.8	+ 0
1931-1932	2 461.9	1 875.8	76	586.1	24	38.8	2
1932-1933	2 031.2	1 898.7	93	132.5	7	32.0	2
1933-1934	2 200.8	1 964.9	89	235.9	11	44.1	2
1934-1935	3 202.8	3 026.2	94	176.5	6	47.3	1
1936	2 904,2	2 036.9	70	867.3	30	114.5	4
1937	2 286.8	2 145.7	94	141.1	6	129.4	6
1938	2 539.2	2 259.1	89	280.1	11	258.3	10
1939	2 530.5	2 176.7	86	353.7	14	305.8	12
1940	2 598.8	2 223.4	86	375.3	14	349.2	13
1941	3 015.5	2 446.5	81	569.0	19	541.6	18
1942	3 081.6	2 967.8	96	113.8	4	0	0
1943	4 047.7	3 268.6	81	779.1	19	0	0
1944	3 807.1	3 340.6	88	466.5	12	0	0
1945	3 983.8	3 328.7	84	655.2	16	141.1	4
1946	4 684.9	3 901.2	83	783.8	17	77.1	2
1947	5 745.1	4 313.8	75	1 431.3	25	88.6	2

QUADRO 2

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS ORDINÁRIAS POR CAPÍTULOS

Fonte - Valores extraídos da Conta Geral do Estado
Estruturas calculadas por nós

Unidade - Valores em milhares de contos
Estruturas em percentagens

1a parte - Anos económicos de 1913-1914 a 1929-1930

2a parte - Gerências de 1913-1914 a 1929-1930

3a parte - Anos económicos e gerências de 1930-1931 a 1947.

Observações - Os valores são meras transcrições dos que constam da conta dos rendimentos e despesas públicas para os anos económicos e gerências indicados.

As receitas de anos económicos findos estão incluidas nas contas dos anos económicos correspondentes às gerências em que foram colocadas.

Ano	Receitas Ordinárias	Contribuições e Imp. directos		Registo e Selo		Impostos Indirectos		Impostos pª Barras, etc.		Exclusivos		Bens nac. e Rend. div.		Juros e Dividendos		Reembolsos e reposições		Rend. propr. de serviços		Explorações do Estado	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	74.7	12.7	17	9.4	13	26.4	35	+ 0	+ 0	8.6	11	0.7	1	5.7	7	0.6	1	1.3	2	9.4	13
1914-1915	66.6	12.8	19	8.5	13	18.6	28	0.1	+ 0	8.9	13	0.6	1	5.6	8	0.6	1	1.3	2	9.6	15
1915-1916	68.8	11.7	17	8.0	12	18.7	27	0.1	+ 0	9.8	14	0.7	1	5.5	8	0.7	1	1.4	2	12.3	18
1916-1917	77.1	13.1	17	10,0	13	20.8	27	+ 0	+ 0	10.7	14	0.8	1	5.4	7	1.4	2	1.6	2	13.4	17
1917-1918	69.0	14.0	20	12.4	18	18.7	27	+ 0	+ 0	12.4	18	1.3	2	6.5	9	1.3	2	2.4	4	-	-
1918-1919	92.1	16.7	18	17.7	19	23.2	25	+ 0	+ 0	12.5	14	1.2	1	12.8	14	1.8	2	6.1	7	-	-
1919-1920	128.9	20.4	16	27.1	21	37.4	29	0.1	+ 0	12.7	10	2.1	2	16.0	12	3.5	3	9.4	7	-	-
1920-1921	209.5	52.0	25	36.1	17	61.2	29	0.1	+ 0	17.1	8	3.9	2	20.4	10	5.4	3	13.1	6	-	-
1921-1922	293.2	90.3	31	45.8	16	62.1	21	0.1	+ 0	24.5	8	6.1	2	33.1	11	5.3	2	25.8	9	-	-
1922-1923	439.3	87.4	20	66.4	15	145.9	33	-	-	27.2	6	9.2	2	44.2	10	4.4	1	54.1	13	-	-
1923-1924	770.3	177.2	23	90.8	12	296.3	38	-	-	44.8	6	17.5	2	50.7	7	7.7	1	85.0	11	-	-
1924-1925	1 021.1	251.6	25	157.6	15	297.0	29	-	-	83.5	8	24.1	2	92.1	9	6.4	1	107.8	11	-	-
1925-1926	1 022.9	246.1	24	151.1	15	316.2	31	-	-	72.4	7	37.9	4	94.7	9	8.3	1	96.3	9	-	-

Ano	Receitas Ordinárias	Impostos Directos		Impostos Indirectos		Ind. reg. trib. esp.		Taxas - Rend. div.		Dom. priv. ind. Est. e part. Lucros		Juros e Dividendos		Reembolsos e Reposições		Consignações de receitas	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1926-1927	1 294.8	290.2	23	523.1	40	30.4	2	106.9	8	175.6	14	5.6	1	29.2	2	133.9	10
1927-1928	1 709.2	478.2	28	601.8	35	58.4	4	135.4	8	143.7	8	3.6	+ 0	44.6	3	245.5	14
1928-1929	1 997.9	450.9	23	830.4	42	76.1	4	225.0	11	109.0	5	7.8	+ 0	63.6	3	235.2	12
1929-1930	1 720.8	387.0	22	821.2	48	80.0	5	114.8	7	78.7	4	4.0	+ 0	45.4	3	190.0	11

2ª PARTE - GERÊNCIA DE 1913-1914 A 1929-1930

Ano	Receitas Ordinárias	Contribuições e Imp. directos		Registo e Selo		Impostos Indirectos		Impostos pª Barras, etc.		Exclusivos		Bens nac. e Rend. div.		Juros e Dividendos		Reembolsos e reposições		Rend. propr. de serviços		Explorações do Estado	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	74.1	12.8	17	9.0	12	26.4	36	+ 0	+ 0	8.5	11	0.6	1	5.6	8	0.6	1	1.6	2	9.2	12
1914-1915	66.2	13.0	20	8.9	13	18.5	28	0.1	+ 0	7.8	12	0.7	1	5.6	8	0.6	1	1.4	2	9.7	15
1915-1916	71.7	13.2	18	10.0	14	18.7	26	0.1	+ 0	10.6	15	0.7	1	5.5	8	0.6	1	1.4	2	10.9	15
1916-1917	76.8	13.1	17	10.5	14	20.9	27	+ 0	+ 0	10.8	14	0.7	1	5.6	7	1.4	2	1.3	2	12.5	16
1917-1918	70.0	13.5	19	12.3	18	18.7	27	+ 0	+ 0	10.1	14	1.3	2	6.4	9	1.5	2	2.0	3	4.3	6
1918-1919	90.8	17.5	19	17.3	19	23.0	25	+ 0	+ 0	12.3	14	1.3	2	12.8	14	1.3	1	5.4	6	-	-
1919-1920	122.7	18.4	15	26.1	21	37.6	31	0.1	+ 0	12.4	10	1.7	1	16.2	13	2.1	2	8.1	7	-	-
1920-1921	177.2	39.0	22	35.2	20	51.3	29	0.1	+ 0	13.8	8	3.7	2	20.4	11	1.6	1	12.2	7	-	-
1921-1922	243.3	55.3	23	43.4	18	71.4	29	0.1	+ 0	17.1	7	5.7	2	26.3	11	7.9	3	16.1	7	-	-
1922-1923	426.3	81.5	19	62.2	15	146.4	34	-	-	25.7	6	8.0	2	51.1	12	5.5	1	46.0	11	-	-
1923-1924	695.2	140.3	20	87.4	13	285.6	42	-	-	33.3	5	13.6	2	48.4	7	4.4	1	72.1	10	-	-
1924-1925	944.9	218.3	23	148.5	16	297.1	32	-	-	68.2	7	21.5	2	87.5	9	8.9	1	94.9	10	-	-
1925-1926	1 037.5	247.1	24	152.1	15	315.9	30	-	-	84.4	8	38.8	4	98.0	9	6.4	1	94.8	9	-	-
1926-1927	1 127.7	227.6	20	155.8	14	377.9	33	-	-	99.9	9	35.4	3	110.4	10	9.1	1	111.6	10	-	-
1927-1928	1 555.5	263.3	17	180.6	12	505.4	32	-	-	138.0	9	79.2	5	116.5	7	30.8	2	241.8	16	-	-

Ano	Receitas Ordinárias	Impostos Directos		Impostos Indirectos		Ind. reg. trib. esp.		Taxas Rend. div.		Dom. priv. ind. Est. e part. Lucros		Juros e Dividendos		Reembolsos e Reposições		Consignações de receitas	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1928-1929	2 129.0	538.7	25	835.8	39	75.6	4	224.0	10	142.8	7	3.6	+ 0	80.6	4	227.8	11
1929-1930	2 053.8	641.2	31	823.9	40	87.9	4	122.2	6	102.6	5	8.2	+ 0	50.6	3	217.3	11

3ª PARTE - ANOS ECONÓMICOS E GERÊNCIAS DE 1930-1931 A 1947

Ano	Receitas Ordinárias Valor	Impostos Directos Valor	Peso	Impostos Indirectos Valor	Peso	Ind. reg. Trib. esp. Valor	Peso	Taxas - rend. div. Valor	Peso	Dom. priv. ind. Est. e part. lucros Valor	Peso	Juros e Dividendos Valor	Peso	Reembolsos e reposições Valor	Peso	Consignações de receitas Valor	Peso
1930-1931	1 932.7	574.2	30	789.3	41	79.7	4	90.1	5	112.4	6	6.8	+ 0	82.4	4	197.8	10
1931-1932	1 875.8	616.9	33	791.6	42	78.3	4	112.2	6	114.4	6	11.0	1	52.8	3	98.6	5
1932-1933	1 898.7	636.8	34	787.5	41	77.2	4	96.9	5	117.3	6	10.7	1	58.2	3	114.2	6
1933-1934	1 964.9	627.3	32	845.0	43	80.2	4	111.2	6	110.8	6	9.3	+ 0	78.6	4	102.5	5
1934-1935	3 026.2	937.8	31	1 367.6	45	127.0	4	176.4	6	179.5	6	11.2	+ 0	87.3	3	139.4	5
1936	2 036.9	637.2	31	894.5	44	84.4	4	138.1	7	138.7	7	5.2	+ 0	55.2	3	83.6	4
1937	2 145.7	692.7	32	889.2	42	85.9	4	146.2	7	136.6	6	8.9	+ 0	116.3	6	69.9	3
1938	2 259.1	724.7	32	942.1	42	90.2	4	148.6	7	143.6	6	8.4	+ 0	132.2	6	69.4	3
1939	2 176.7	727.9	34	868.0	40	93.1	4	156.6	7	131.7	6	9.8	+ 0	127.5	6	62.2	3
1940	2 223.4	806.9	36	817.8	37	107.6	5	146.6	7	140.3	6	11.4	+ 0	128.9	6	64.0	3
1941	2 446.5	881.0	36	900.9	37	135.2	6	175.4	7	154.4	6	10.1	+ 0	123.6	5	65.9	3
1942	2 967.8	1 112.1	37	1 083.5	36	173.6	6	174.6	6	193.5	7	8.9	+ 0	138.1	5	83.5	3
1943	3 268.6	1 160.0	35	1 113.0	34	186.3	6	213.3	7	247.2	8	6.9	+ 0	212.9	6	129.1	4
1944	3 340.6	1 331.3	40	997.2	30	203.4	6	214.5	7	236.6	7	9.3	+ 0	207.5	6	140.9	4
1945	3 328.7	1 379.2	41	985.4	30	211.4	6	237.6	7	181.4	6	8.9	+ 0	172.1	5	152.7	5
1946	3 901.2	1 315.0	34	1 424.4	36	238.1	6	272.5	7	263.3	7	9.0	+ 0	226.8	6	152.1	4
1947	4 313.8	1 394.7	32	1 749.4	42	248.3	6	280.1	7	242.6	6	5.5	+ 0	206.2	5	187.0	4

18. CUMPRIMENTO DOS ORÇAMENTOS

18.1. QUESTÕES SOBRE O CONFRONTO ENTRE ORÇAMENTOS E CONTAS DAS RECEITAS

O confronto entre os orçamentos e as contas das receitas suscita alguns problemas específicos, que importa elucidar antes de efectuarmos o exame e o comentário do quadro 3.

Três rubricas das receitas apresentam habitualmente coeficientes conta/orçamento afastados da unidade e sujeitos a violentas flutuações. São elas:

a) Os empréstimos, em relação aos quais o fenómeno é explicável por se tratar de uma rubrica cujo registo é um mero hábito ou artifício contabilístico, sujeito a manipulações por razões de oportunidade.

b) Os saldos de anos económicos findos (existentes apenas a partir de 1936), que estão nas mesmas circunstâncias dos empréstimos.

c) As receitas dos serviços autónomos (existentes entre 1917-1918 e 1928-1929), em relação às quais o fenómeno é uma consequência da irregularidade de prestação de contas, a que já nos referimos no ponto 6.

Para evitar erros de apreciação resultantes dos níveis excepcionais ou das flutuações dos coeficientes relativos a estas rubricas, calculámos séries de receitas em que elas não são levadas em conta, as quais designámos por séries corrigidas. Deve sublinhar-se que

estas séries corrigidas não se confundem com as séries de receitas efectivas que calcularemos na secção B deste capítulo, muito embora correspondam a uma aproximação por vezes utilizada na época em estudo.

18.2. TENTATIVA DE PERIODIZAÇÃO

O exame dos dados do quadro 3 permite identificar cinco períodos na evolução do cumprimento do Orçamento das receitas:

1º - Imediatamente antes da primeira guerra mundial, isto é, no ano de 1913-1914, o coeficiente conta/orçamento era ligeiramente superior à unidade, como resulta do do comportamento das receitas ordinárias, que era do mesmo tipo. As receitas extraordinárias eram realizadas em quantitativo muito inferior ao previsto, mas o seu peso no conjunto era, como já vimos no ponto anterior, muito diminuto.

2º - Durante a primeira guerra mundial, isto é, nos anos de 1914-1915 a 1917-1918, as receitas ordinárias apresentaram um coeficiente conta/orçamento ligeiramente inferior à unidade, as receitas extraordinárias continuaram com um coeficiente muito inferior à unidade e as receitas aplicadas às despesas excepcionais resultantes da guerra tiveram um comportamento algo irregular, que se reflectiu, um pouco atenuado, no coeficiente global.

3º - Entre a primeira guerra mundial e a grande depressão, isto é, nos anos de 1918-1919 a 1928-1929, com a excepção do ano de 1925-1926, todos os coeficientes conta/orçamento foram, salvo raras e pouco importantes excepções, superiores à unidade. Os níveis atingidos por esses coeficientes tenderam, entretanto, a diminuir para

o final do período.

4º - Os anos da grande depressão, 1929-1930 e 1930-1931, apresentaram características totalmente opostas às dos anos do período anterior — todos os coeficientes inferiores à unidade. Esta situação ocorrera já no ano de 1925-1926, acima apontada como de excepção no período anterior.

5º - Finalmente, desde 1931-1932 até final do período em estudo, voltou-se a uma situação idêntica à existente antes da primeira guerra mundial. Constituiu excepção o ano de 1936, em que o coeficiente conta/orçamento das receitas extraordinárias foi superior à unidade e o das receitas corrigidas inferior, devendo ainda notar-se a tendência para valores um pouco mais altos nos coeficientes nos anos da segunda guerra mundial e mesmo no segundo após-guerra.

18.3. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Parece-nos possível propor como explicações da evolução que acabámos de descrever os seguintes fenómenos:

1º - Conjuntura económica, a qual pode assumir duas feições diferentes:

- depressão ou crise, a qual provoca coeficientes conta/orçamento inferiores à unidade devido à redução da actividade económica para níveis abaixo dos considerandos normais;

- inflação, a qual provoca coeficientes conta/orçamento superiores à unidade devido à subida nominal do quantitativo das receitas.

2º - Política financeira, cujos efeitos mais nítidos surgem nos momentos de tentativa bem sucedida de obtenção do equilíbrio das contas públicas, momentos em que o maior rigor das cobranças tende a provocar coeficientes conta/orçamento superiores à unidade.

Com efeito, passando em revista os períodos identificados, verificamos que:

a) O primeiro, o final do terceiro e o quinto até às vésperas da segunda guerra mundial correspondem a momentos de tentativa bem sucedida de obtenção do equilíbrio das contas públicas.

b) O segundo e o quarto (e provavelmente ainda os anos de interrupção do terceiro e do quinto) correspondem a épocas de crise económica.

c) A primeira parte do terceiro e a parte final do quinto correspondem a épocas de inflação.

*

* *

Na explicação proposta para a evolução do cumprimento dos Orçamentos das receitas, a insinceridade orçamental não desempenha qualquer papel. Devemos, porém, fazer-lhe uma referência específica para terminar.

Em relação à época da Primeira República, uma visão tradicional diria que era habitual a sobre-avaliação das receitas, com vista a apresentar um saldo orçamental insinceramente optimista. É impossível efectuar um teste significativo desta hipótese, excepto para o ano de 1913-1914, no qual nada a parece confirmar. Depois disso, as circunstâncias perturbadoras, resultantes, quer da conjuntura económica, quer da não realização integral do ciclo financeiro em muitos anos económicos, são demasiado

fortes, para que uma reflexão sobre o tema seja razoável.

Em relação à época do Estado Novo, já a mesma visão tradicional diria que era habitual a sub-avaliação das receitas, com vista a incutir, pela comparação entre a conta e o orçamento, a ideia de uma criteriosa gestão dos dinheiros públicos. Em relação a este período já o teste nos parece poder ser significativo, implicando a aceitação da visão tradicional, com uma ligeira correc - ção: as receitas ordinárias eram geralmente sub-estima - das, mas as receitas extraordinárias eram, pelo contrário sobre-estimadas, correspondendo a parte não realizada geralmente a empréstimos, o que só reforça a impressão que se pretendia deixar.

QUADRO 3

CUMPRIMENTO DOS ORÇAMENTOS DAS RECEITAS

Fonte - Valores extraídos da Conta Geral do Estado; coe - ficientes conta/orçamento calculados por nós.

Unidade - Valores em milhares de contos; coeficientes em percentagens.

Observações:- Nas contas de 1930-1931 e 1931-1932 foram abatidas nas receitas corrigidas as recei - tas nos termos do Decreto nº 19 869 de 09-06-1931 — respectivamente 74.1 e 454.8 mil contos.

Ano	Receitas Totais			Receitas Ordinárias			Receitas Extraordinárias			Receitas dos Serv. Ant.			Rec. Excepcionais da Guerra			Empréstimos			Saldos de Anos Findos			Receitas Corrigidas		
	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente
1913-1914	76.1	76.5	101	72.3	74.7	103	3.8	1.8	47	-	-	-	-	-	-	3.6	1.7	47	-	-	-	72.5	74.8	103
1914-1915	86.1	83.1	96	77.7	66.6	86	8.4	8.2	97	-	-	-	0	8.3	∞	7.2	8.6	119	-	-	-	78.9	74.5	94
1915-1916	73.7	89.8	113	74.2	68.8	93	5.5	1.4	25	-	-	-	0	19.6	∞	5.2	1.1	21	-	-	-	74.5	88.7	119
1916-1917	89.2	97.3	109	79.5	77.1	97	9.7	3.2	33	-	-	-	0	17.0	∞	9.6	3.1	32	-	-	-	79.6	94.2	118
1917-1918	246.9	105.4	43	72.7	69.1	95	0.4	0.1	31	23.8	15.9	67	150.0	20.4	14	133.4	0.1	+ 0	-	-	-	89.8	89.4	100
1918-1919	206.1	133.9	65	78.3	92.0	118	3.7	2.3	63	24.1	11.6	48	100.0	27.9	28	89.4	0.7	1	-	-	-	92.6	121.7	131
1919-1920	153.1	217.2	142	99.9	128.9	129	13.4	59.8	448	39.8	20.2	51	0	8.3	∞	2.5	14.7	588	-	-	-	110.8	182.3	165
1920-1921	187.1	288.8	154	105.0	209.5	199	14.6	57.5	394	67.5	17.1	25	0	4.7	∞	2.5	4.6	183	-	-	-	117.1	267.1	228
1921-1922	304.3	441.2	145	165.9	293.2	177	48.5	111.3	229	89.9	26.0	29	0	10.7	∞	1.5	3.9	262	-	-	-	212.9	411.3	193
1922-1923	405.8	638.9	157	251.1	439.3	175	32.6	156.6	481	122.1	43.0	35	0	+ 0	∞	1.5	0.5	35	-	-	-	282.1	595.4	211
1923-1924	918.4	1 107.6	121	579.1	770.3	133	128.6	298.2	232	210.8	37.8	18	0	1.3	∞	1.5	167.6	11 172	-	-	-	706.1	902.3	128
1924-1925	1 193.7	1 421.5	119	739.4	1 021.1	138	120.8	350.3	290	333.5	49.9	15	0	0.1	∞	0	24.7	∞	-	-	-	860.2	1 346.8	157
1925-1926	1 691.6	1 226.3	73	1 078.8	1 022.9	95	227.4	155.1	68	385.4	47.7	12	0	0.6	∞	0	5.4	∞	-	-	-	1 306.2	1 173.2	90
1926-1927	1 697.1	1 568.1	92	1 204.2	1 294.8	108	84.8	116.8	138	408.1	65.9	16	0	90.6	∞	0	124.6	∞	-	-	-	1 289.0	1 377.5	107
1927-1928	1 734.2	1 808.7	104	1 433.5	1 709.2	119	25.9	19.0	73	274.9	80.5	29	-	-	-	3.0	5.2	173	-	-	-	1 456.4	1 723.0	118
1928-1929	2 112.2	2 105.9	100	1 896.5	1 997.9	105	22.9	25.1	110	192.8	82.9	43	-	-	-	3.5	9.7	276	-	-	-	1 915.9	2 013.3	105
1929-1930	2 033.4	1 750.7	86	1 910.9	1 720.8	90	122.5	29.8	24	-	-	-	-	-	-	109.5	16.5	15	-	-	-	1 923.9	1 734.1	90
1930-1931	2 104.2	2 035.0	97	1 947.2	1 932.7	93	157.0	102.3	65	-	-	-	-	-	-	147.5	88.9	60	-	-	-	1 956.7	1 946.2	99
1931-1932	1 948.0	2 461.9	126	1 801.0	1 875.8	104	147.0	586.1	399	-	-	-	-	-	-	114.0	107.2	94	-	-	-	1 834.0	1 898.9	104
1932-1933	2 135.1	2 031.2	95	1 795.2	1 898.7	106	339.9	132.5	39	-	-	-	-	-	-	289.9	87.4	30	-	-	-	1 845.2	1 943.8	105
1933-1934	2 214.0	2 200.8	99	1 827.1	1 964.9	108	386.9	235.9	61	-	-	-	-	-	-	347.8	201.8	58	-	-	-	1 866.2	1 999.0	107
1934-1935	3 266.4	3 202.8	98	2 821.6	3 026.2	107	444.8	176.5	40	-	-	-	-	-	-	417.3	153.7	37	-	-	-	2 849.2	3 049.0	107
1936	2 589.1	2 904.2	112	1 925.4	2 036.9	105	663.7	867.3	131	-	-	-	-	-	-	274.6	751.0	274	208.0	114.5	55	2 106.5	2 038.7	96
1937	2 424.3	2 286.8	94	1 936.0	2 145.7	111	488.3	141.1	29	-	-	-	-	-	-	218.1	9.0	4	253.5	129.4	51	1 952.6	2 148.4	110
1938	2 472.6	2 539.2	103	1 994.7	2 259.1	113	477.9	280.1	59	-	-	-	-	-	-	217.6	21.8	10	252.8	258.3	102	2 002.2	2 259.1	113
1939	2.815.2	2 530.5	90	2 029.2	2 176.7	107	786.0	353.7	45	-	-	-	-	-	-	224.8	47.6	21	551.8	305.8	55	2 038.7	2 177.1	107
1940	2.800.9	2 598.8	93	2 041.8	2 223.4	109	759.0	375.3	49	-	-	-	-	-	-	161.5	24.6	15	574.6	349.2	61	2 004.8	2 224.9	108
1941	2.783.8	3 015.5	108	2 053.9	2.446.5	119	729.8	569.0	78	-	-	-	-	-	-	215.4	25.4	12	487.5	541.6	111	2 080.9	2 448.4	118
1942	2.851.7	3 081.6	108	2 132.9	2 967.8	139	718.7	113.8	16	-	-	-	-	-	-	620.6	112.6	18	35.2	0	0	2 195.9	2 968.9	135
1943	3 470.2	4 047.7	117	2 302.4	3 268.6	142	1 167.8	779.1	67	-	-	-	-	-	-	763.6	777.1	102	341.2	0	0	2 365.4	2 270.6	138
1944	3 769.4	3 807.1	101	2 618.7	3 340.6	128	1 150.6	466.5	41	-	-	-	-	-	-	931.9	416.2	45	186.6	0	0	2 650.9	3 390.9	128
1945	3 983.1	3 983.8	100	2 736.1	3 328.7	122	1 247.0	655.2	53	-	-	-	-	-	-	979.9	480.9	49	235.5	141.1	60	2 767.7	3 361.2	121
1946	4 382.0	4 684.9	107	3 018.7	3 901.2	129	1 363.4	783.8	57	-	-	-	-	-	-	1 045.4	699.1	67	273.7	77.1	28	3 062.9	3 908.7	128
1947	5 274.6	5 745.1	109	3 466.3	4 313.8	124	1 808.3	1 431.3	79	-	-	-	-	-	-	1 317.1	1 333.5	101	476.3	88.6	19	3 481.3	4 323.0	124

SECÇÃO B - ESTUDO FINANCEIRO

19. As Receitas Efectivas

19. AS RECEITAS EFECTIVAS

O cálculo das receitas efectivas está exposto no quadro 4. Efectuámo-lo em dois âmbitos, lato e estrito, o primeiro incluindo os serviços autónomos, o segundo excluindo-os. Acrescentámos-lhe por outro lado, alguns dados que ajudarão a traduzir a evolução do quantitativo nominal das receitas efectivas em sentido estrito, na sua evolução em termos reais. Torna-se, assim, possível, distinguir quatro fases no conjunto dessa evolução:

1ª - A primeira corresponde aos anos da primeira guerra mundial e da inflação do primeiro após-guerra, isto é, aos anos de 1913-1914 a 1923-1924. Nela, o crescimento quase constante do quantitativo nominal das receitas não acompanhou a desvalorização, quer interna, quer externa, do escudo, tornando essa década um período de redução das receitas do Estado em termos reais abaixo do nível de 60 mil contos de 1914 atingido nas vésperas da guerra.

2ª - A segunda corresponde aos anos que mediaram entre o final da inflação do primeiro após-guerra e o eclodir da grande depressão, isto é, aos anos de 1923-1924 a 1928-1929. Nela, foi possível manter o crescimento nominal das receitas, ao mesmo tempo que cessava a desvalorização, quer interna, quer externa, do escudo, pelo que as receitas públicas, não só recuperaram o nível real de 1914, como subiram até cerca de vez e meia esse nível.

3ª - A terceira corresponde aos anos que mediaram entre o início da grande depressão e a segunda guerra mundial, isto é, aos anos de 1928-1929 a 1939. Nela, o crescimento nominal das receitas tornou-se muito lento; porém, como não houve qualquer desvalorização, interna ou externa, da moeda, esse crescimento pode traduzir-se ainda num pequeno incremento das receitas em termos reais, até mais de 100 mil contos de 1914.

4ª - A quarta corresponde aos anos da segunda guerra mundial e do segundo após-guerra, isto é, aos anos de 1939 a 1947. Nela, verificou-se um crescimento nominal importante das receitas, o qual, no entanto, apenas permitiu que elas acompanhassem a subida dos preços. É certo que a ausência de desvalorização externa do escudo permitiu um aumento sensível das receitas expressas em libras, mas esse facto parece-nos menos significativo, pelo que concluiremos pela manutenção do nível real das receitas à roda dos 100 mil contos de 1914.

Esta estagnação real das receitas verificou-se num período de forte crescimento real do produto interno do Continente, pelo que as receitas públicas, que representavam perto de 20% desse produto em 1938, estavam reduzidas em 1947 a 12% do mesmo agregado. Infelizmente, não dispomos de dados que permitam estender esta análise para as fases anteriores.

*

* *

Sem pretender antecipar a explicação que o conjunto do capítulo irá construindo para a evolução que acabámos de descrever, devemos sublinhar desde já as principais forças que estão por detrás dela:

a) A redução real das receitas durante a pri - meira guerra mundial e o primeiro após guerra resultou primordialmente da crise atravessada durante a maior parte do período pela economia portuguesa, que se reflectiu na redução das receitas fiscais, e numa muito provável redução da carga fiscal. Aumentaram, é certo, as receitas resultantes da intervenção económica do Estado, mas nunca de forma a compensar aquelas duas reduções.

b) A recuperação de meados da década de 1920-1930 é um efeito da reforma fiscal de 1922. É muito provável que esta reforma fiscal tenha restaurado o nível da carga fiscal anterior à primeira guerra mundial, ou mesmo feito subir um pouco esse nível.

c) A grande depressão é a principal responsá - vel pela relativa estagnação das receitas na década de 1930-1940, devido aos seus efeitos sobre o nível da actividade económica. A pequena subida apesar disso obtida deve ser relacionável com a reforma fiscal de 1928-1929.

d) Enfim, a relativa prosperidade que o afluxo de meios de pagamento sobre o exterior provocou nos anos da segunda guerra mundial permitiu que o Estado atraves - sasse o conflito sem assistir a uma redução real das suas receitas, ao contrário do que aconteceu durante a primeira guerra, apesar da nítida redução da carga fiscal.

QUADRO 4

CÁLCULO DAS RECEITAS EFECTIVAS

Fórmulas utilizadas: a) receitas efectivas em sentido lato = receitas por operações orçamentais — juros da dívida fictícia — empréstimos — aumentos do activo e receitas provenientes de saldos de anos findos + receitas por operações de tesouraria; b) receitas efectivas em sentido estrito = receitas efectivas em sentido lato — receitas dos serviços autónomos; c) valor a preços de 1914 = receitas efectivas em sentido estrito/índice do custo de vida; d) valor em milhões de libras = receitas efectivas em sentido estrito/câmbio médio do ano económico.

Fontes - Receitas por operações orçamentais, juros da dívida fictícia, empréstimos, receitas provenientes de saldos de anos económicos findos e receitas dos serviços autónomos: valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Receitas por operações de tesouraria: cálculo nosso, de acordo com os métodos explicados no ponto 7.

Índice do custo de vida: Anuário Estatístico.

Câmbio médio do ano económico: Movimento Financeiro de Portugal e Anuário Estatístico.

Unidade - Milhares de contos, excepto na coluna do valor em milhões de libras.

Observações - Os valores a preços de 1914 e em milhões de libras do ano de 1934-1935 foram calculados apenas sobre dois terços das receitas efectivas em sentido estrito da gerência, para que fossem comparáveis com os dos restantes anos.

Os aumentos de activos registados em 1930 - 1931 e 1931-1932 são os determinados pelo Decreto nº 19 869 de 09-06-1931, resultando do novo regime de relações com o Banco de Portugal.

Ano	Receitas por Operações Orçamentais	Juros da Dívida Fictícia	Empréstimos	Aumentos de Activos e Saldos de Anos findos	Receitas por operações de Tesouraria	Receitas Efectivas em sentido Lato	Receitas dos Serviços Autónomos	Receitas Efectivas em sentido Estrito	Valor a Preços de 1914	Valor em Milhões de Libras
1913-1914	77.0	5.3	2.9	-	-	68.8	8.9	59.9	59.9	11.3
1914-1915	79.0	5.3	5.9	-	-	67.8	9.4	58.4	52.6	9.2
1915-1916	93.1	5.2	3.4	-	-	84.5	10.5	74.0	54.0	10.8
1916-1917	96.9	4.9	3.1	-	-	88.9	11.9	77.0	47.5	10.4
1917-1918	99.7	6.1	1.1	-	-	92.5	11.4	81.1	27.7	10.3
1918-1919	127.5	12.4	1.0	-	-	114.1	13.0	101.1	31.9	13.4
1919-1920	189.9	15.7	7.8	-	-	166.4	7.5	158.9	28.8	13.8
1920-1921	263.7	19.7	4.1	-	-	239.9	20.6	219.3	26.8	7.5
1921-1922	387.5	25.6	10.5	-	-	351.4	31.7	319.7	28.3	7.0
1922-1923	544.3	50.2	1.8	-	78.5	570.8	33.0	537.8	31.3	5.9
1923-1924	844.0	47.2	14.5	-	36.5	818.8	49.0	769.8	29.0	6.0
1924-1925	1 423.9	84.1	4.2	-	- 115.1	1 220.5	58.9	1 161.6	50.8	10.3
1925-1926	1 417.3	92.3	178.9	-	-	1 146.1	47.4	1 098.7	51.1	11.5
1926-1927	1 469.3	104.5	112.3	-	-	1 252.5	65.8	1 186.7	63.9	12.5
1927-1928	1 722.5	111.5	18.7	-	-	1 592.3	81.1	1 511.2	65.9	15.6
1928-1929	2 257.8	118.1	8.8	-	-	2 130.8	83.1	2 047.7	88.4	20.7
1929-1930	2 083.6	122.1	16.5	-	-	1 945.0	-	1 945.0	87.2	19.7
1930-1931	2 035.0	100.6	14.8	74.1	-	1 845.5	-	1 845.5	92.3	18.3
1931-1932	2 461.9	6.0	107.3	454.8	-	1 893.8	-	1 893.8	96.9	17.2
1932-1933	2 031.2	23.6	87.4	-	-	1 920.2	-	1 920.2	92.2	17.5
1933-1934	2 200.8	16.0	201.8	-	-	1 983.0	-	1 983.0	99.8	18.0
1934-1935	3 202.8	13.2	153.7	-	-	3 035.9	-	3 035.9	102.6	18.4
1936	2 904.2	25.6	751.0	114.5	-	2 013.1	-	2 013.1	99.6	18.3
1937	2 286.8	9.7	9.0	129.4	-	2 138.7	-	2 138.7	101.7	19.4
1938	2 539.2	9.1	21.8	258.3	-	2 250.0	-	2 250.0	110.5	20.5
1939	2 530.5	7.7	47.6	305.8	-	2 169.4	-	2 169.4	113.1	19.7
1940	2 598.8	7.4	24.6	349.2	-	2 217.6	-	2 217.6	110.4	21.6
1941	3 015.5	5.4	25.4	541.6	-	2 443.1	-	2 443.1	107.7	24.4
1942	3 081.6	1.6	112.6	0	-	2 967.4	-	2 967.4	107.6	29.6
1943	4 047.7	11.4	777.1	0	-	3 259.2	-	3 259.2	104.5	32.5
1944	3 807.1	17.8	416.2	0	-	3 373.1	-	3 373.1	105.1	33.7
1945	3 983.8	28.7	480.9	141.1	-	3 333.1	-	3 333.1	95.3	33.3
1946	4 684.9	8.3	699.1	77.1	-	3 900.4	-	3 900.4	98.0	38.9
1947	5 745.1	19.3	1 333.5	88.6	-	4 303.7	-	4 303.7	104.9	43.0

SECÇÃO C - ESTUDO ECONÓMICO

20. Classificação Económica

21. Composição Económica

20. CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA

A obtenção de uma alternativa de classificação económica das receitas efectivas à classificação administrativa das receitas por operações orçamentais enfrentou duas importantes dificuldades:

1ª - O número de rubricas da classificação administrativa mais desagregada — os artigos — era de tratamento incomportável para os meios de cálculo de que dispúnhamos.

2ª - Em contrapartida, misturavam-se em alguns artigos quantitativos que importava desagregar — por exemplo, adicionais a diferentes impostos.

Para superar estas dificuldades, adoptámos os seguintes procedimentos:

1º - Trabalhar as receitas em blocos homogéneos correspondentes a:

a) - Principais impostos (por exemplo, contribuição predial), ou conjuntos de impostos da mesma natureza (por exemplo, impostos sobre a produção incluidos no capítulo 1º da classificação administrativa de 1911, ou no capítulo 3º da classificação administrativa de 1928).

b) - Conjuntos de receitas não fiscais da mesma natureza (por exemplo, participações de lucros), os quais, por vezes, dada a ausência de especificações da

Conta Geral do Estado, ou o número esmagador de artigos envolvidos, vieram a coincidir com os capítulos da classificação administrativa.

2º - Repartir os adicionais a vários impostos não desagregados por cada um deles proporcionalmente ao quantitativo de cada um e à percentagem do adicional.

*

* *

Indicamos em seguida quais as rubricas da classificação administrativa incluidas em cada rubrica da classificação económica. Note-se que os anos que vão indicados entre parênteses para a existência de cada receita não correspondem, por vezes, aos anos que encontraremos na secção D deste capítulo, ao examinar o seu regime jurídico. Este facto deve-se, em geral, à existência de cobranças de dívidas ao Estado relativas a receitas já extintas.

20.1. IMPOSTOS DIRECTOS

Incluimos entre os impostos directos cinco tipos de receitas.

- IMPOSTOS SOBRE OS RENDIMENTOS DO TRABALHO

Englobámos nos impostos sobre os rendimentos do trabalho:

a) - O imposto de rendimento classe B sobre funcionários públicos (todos os anos).

b) - A contribuição industrial sobre funcionários públicos (até 1927-1928).

c) - A contribuição industrial sobre profissões liberais (de 1922-1923 até 1927-1928).

d) - O imposto de salvação pública (a partir de 1927-1928).

e) - O imposto profissional (a partir de 1928--1929).

f) - O imposto suplementar (a partir de 1941).

- IMPOSTOS SOBRE OS RENDIMENTOS DA EMPRESA

Englobámos nos impostos sobre os rendimentos da empresa;

a) - A contribuição industrial excepto sobre funcionários públicos e profissões liberais (todos os anos).

b) - O imposto sobre lucros excepcionais ocasionados pelo estado de guerra (a partir de 1942).

- IMPOSTOS SOBRE OS RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE MOBILIÁRIA

Englobámos nos impostos sobre os rendimentos da propriedade mobiliária:

a) - O imposto de rendimento classe A sobre aplicação de capitais (até 1926-1927).

b) - A contribuição de juros (até 1939).

c) - O imposto sobre aplicação de capitais (a partir de 1922-1923).

- IMPOSTOS SOBRE OS RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Englobámos nos impostos sobre os rendimentos da propriedade imobiliária:

- a contribuição predial (todos os anos).

- IMPOSTOS SOBRE OS RENDIMENTOS EM GERAL

Englobámos nos impostos sobre os rendimentos em geral:

a) - O imposto pessoal de rendimento (de 1922--1923 até 1940).

b) - O imposto complementar (a partir de 1927--1928).

20.2. DIREITOS ADUANEIROS

Incluimos entre os direitos aduaneiros dois tipos de receitas:

- DIREITOS DE EXPORTAÇÃO

Englobámos nos direitos de exportação:

a) - Os quantitativos sob essa epígrafe (todos os anos).

b) - Os direitos de reexportação (apenas especificados em anos esporádicos).

- DIREITOS DE IMPORTAÇÃO

Englobámos nos direitos de importação:

- os quantitativos sob essa epígrafe (todos os anos).

20.3. IMPOSTOS INDIRECTOS INTERNOS

Incluimos entre os impostos indirectos internos quatro tipos de receitas:

- IMPOSTO DO SELO

Englobámos no imposto do selo:

a) - Os quantitativos sob essa epígrafe (todos os anos).

b) - As receitas por meio de estampilhas não especificadas (todos os anos).

- IMPOSTOS SOBRE A PRODUÇÃO

Englobámos nos impostos sobre a produção:

a) - Os impostos do capítulo 1º da classificação administrativa das receitas não classificados como directos (todos os anos).

b) - As receitas do capítulo 4º da classificação administrativa até 1921-1922.

c) - Os impostos incluidos no capítulo 6º da classificação administrativa até 1927-1928.

d) - As receitas do capítulo 3º da classificação administrativa a partir de 1928-1929.

e) - As rendas fixas (até 1927-1928).

- IMPOSTOS SOBRE AS TRANSACÇÕES

Englobámos nos impostos sobre as transacções:

- os quantitativos sob essa epígrafe (de 1922--1923 até 1945).

- IMPOSTOS SOBRE O CONSUMO

Englobámos nos impostos sobre o consumo:

a) - Os impostos do capítulo 3º da classifica - ção administrativa das receitas não classificados como direitos aduaneiros até 1927-1928.

b) - A contribuição sumptuária (até 1936).

c) - Os impostos do capítulo 2º da classificação administrativa das receitas não classificados como direi - tos aduaneiros a partir de 1928-1929.

20.4. IMPOSTOS SOBRE A TRANSMISSÃO DA PROPRIEDADE

Incluímos entre os impostos sobre a transmissão da propriedade dois tipos de receitas:

- IMPOSTOS SOBRE TRANSMISSÕES ONEROSAS DA PROPRIEDADE

Englobámos nos impostos sobre transmissões onerosas da propriedade:

a) - A contribuição de registo sobre transmissões a título oneroso (até 1927-1928).

b) - A sisa (a partir de 1928-1929).

- IMPOSTOS SOBRE TRANSMISSÕES GRATUITAS DA PROPRIEDADE

Englobámos nos impostos sobre transmissões gratuitas da propriedade:

a) - A contribuição de registo sobre transmissões a título gratuito (até 1927-1928).

b) - O imposto sobre sucessões e doações (a partir de 1928-1929).

20.5. RECEITAS NÃO FISCAIS CORRENTES

Incluimos entre as receitas não fiscais correntes quatro tipos de receitas:

- TAXAS E RENDIMENTOS DIVERSOS[1]

Englobámos nas taxas e rendimentos diversos:

---

(1) Há que reconhecer que foi nesta rubrica que mais se reflectiu a impossibilidade de manejar um elevado número de artigos da classificação administrativa com vista a uma reclassificação económica. Daí que o conteúdo da rubrica seja algo heterogéneo e algumas das recei-

a) - Os direitos de encarte e mercê (até 1927--1928).

b) - Os juros de mora (todos os anos).

c) - As multas classificadas no capítulo 1º da classificação administrativa das receitas até 1927--1928.

d) - Os emolumentos classificados no capítulo 3º da classificação administrativa das receitas até 1927--1928.

e) - Os rendimentos de diversos serviços (capítulo 9º da classificação administrativa das receitas até 1927-1928).

f) - As receitas extraordinárias e excepcionais resultantes da guerra não provenientes de:

- impostos;
- venda de bens de consumo;
- venda de bens nacionais;
- empréstimos;
- e saldos de anos económicos findos.

g) - As taxas e rendimentos de diversos serviços (capítulo 4º da classificação administrativa das receitas a partir de 1928-1929).

h) - As receitas consignadas (capítulo 9º da classificação administrativa das receitas a partir de 1928-1929), com excepção das provenientes de juros da dívida fictícia.

---

tas nela incluidas melhor fossem talvez classificadas como receitas fiscais.

- RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE E DA EMPRESA

Englobámos nos rendimentos da propriedade e da empresa:

a) - As participações de lucros.

b) - Os rendimentos do domínio privado.

c) - Os rendimentos das indústrias do Estado.

d) - Os juros e dividendos não provenientes da dívida fictícia.

- VENDAS DE BENS DE CONSUMO

Englobámos nas vendas de bens de consumo:

- as receitas sob essa epígrafe ou equivalente.

- REPOSIÇÕES

Englobámos nas reposições:

- as receitas sob essa epígrafe.

20.6. RECEITAS NÃO FISCAIS DE CAPITAL

Incluimos entre as receitas não fiscais de capital três tipos de receitas:

- REEMBOLSOS

Englobámos nos reembolsos:

- os quantitativos sob essa epígrafe (todos os anos).

- VENDAS DE BENS NACIONAIS

Englobámos nas vendas de bens nacionais:

- os quantitativos sob essa epígrafe ou equivalente.

Note-se que estas receitas eram classificadas como extraordinárias nos termos da classificação administrativa de 1911 e como rendimentos do domínio privado nos termos da classificação administrativa de 1928.

- REPARAÇÕES DE GUERRA

Englobámos nas reparações de guerra:

a) - As reparações pagas pela China na sequência da guerra de 1900 (vulgarmente conhecida por guerra dos *"boxers"*).

b) - As reparações pagas pelos vencidos da primeira guerra mundial.

Note-se que este segundo grupo de reparações foi recebida basicamente sob a forma de mercadorias, cujos aquisidores as pagavam ao Estado português e não aos seus fornecedores alemães, austríacos ou búlgaros. Isto explica que a receita tenha perdurado muito para além da cessação oficial dos pagamentos de reparações de guerra pela Alemanha e outros vencidos.

21. COMPOSIÇÃO ECONÓMICA

21.1. ESTUDO GERAL

É possível, com base no quadro 5, identificar as seguintes fases na evolução da composição económica das receitas efectivas:

1ª - Imediatamente antes da primeira guerra mundial, isto é, no ano de 1913-1914, podemos considerar quatro graus de importância:

- os direitos aduaneiros e os impostos indirectos internos correspondiam a quase 1/3 das receitas cada;

- os impostos directos quedavam-se aquém de 1/5 das receitas;

- as receitas não fiscais correntes e os impostos sobre a transmissão da propriedade eram menos de 1/10 das receitas cada;

- e as receitas não fiscais de capital rondavam 1/100 das receitas.

2ª - Após um ano de transição (1914-1915), em que os direitos aduaneiros cairam e as receitas não fiscais correntes subiram para o nível dos impostos directos, gerou-se uma nova estrutura, que perdurou até meados da década seguinte, caracterizada pela baixa generalizada de todos os tipos de receitas fiscais, em especial dos direitos aduaneiros. para pesos bastante inferiores aos que

predominavam antes da guerra e pelo crescimento de importância das receitas não fiscais correntes, que ultrapassaram na maior parte destes anos 1/3 do total das receitas. (As receitas não fiscais de capital também tenderam a crescer em importância, mas de forma mais irregular e sem nunca deixarem de ser a menos importante das seis rubricas).

3ª - A segunda metade da década de 1920-1930 viu inverterem-se as tendências assinaladas na fase anterior, sem que, porém, se tenha restabelecido a estrutura anterior à primeira guerra mundial. Agora:

- os direitos aduaneiros, as receitas não fiscais correntes e os impostos indirectos internos rondavam 1/4 do total das receitas;

- os impostos directos e os impostos sobre a transmissão da propriedade mantinham-se um pouco aquém dos níveis de 1/5 e 1/10 das receitas, respectivamente;

- e as receitas não fiscais de capital estavam estabilizadas perto de 1/40 do total.

4ª - Na década seguinte (1930-1940), os direitos aduaneiros e os impostos directos reforçaram ligeiramente o seu peso, para quase 1/3 e 1/4 das receitas, respectivamente, enquanto os impostos indirectos internos e as receitas não fiscais correntes baixavam para cerca de 1/5 do mesmo total cada. Para o final da década é também de assinalar uma tendência para o aumento de peso das receitas não fiscais de capital, que chegaram a aproximar-se com regularidade de 1/20 das receitas.

5ª - A segunda guerra mundial assistiu a um aumento do peso dos impostos directos e a um nítido recuo dos direitos aduaneiros. Terminado o conflito, restabeleceu-se, porém, com rapidez, a estrutura dos anos que o

precederam.

*

* *

A estrutura das receitas prevalecente antes da primeira guerra mundial remontava, provavelmente, a um momento mais recuado — só o estudo dos últimos anos da Monarquia Constitucional e dos primeiros anos da Primeira República permitirá conhecer a sua duração. Cremos, entretanto, que há que sublinhar três das suas característi - cas:

a) - Predomínio esmagador das receitas fiscais (que correspondiam a cerca de 9/10 do total) — sinal, como melhor veremos por contraste com os períodos posteriores, da fraca intervenção directa do Estado na vida económica e da sua reduzida posição como proprietário.

b) - Pequena importância dos impostos directos nas receitas fiscais (menos de 1/4 desse conjunto) — sinal da fraca modernização da sociedade portuguesa, também neste aspecto da sua vida económica.

c) - Relevo dos direitos aduaneiros nas recei - tas do Estado 1/3 das receitas fiscais) — consequência do grau de abertura da economia e da existência de um certo grau de proteccionismo nas pautas.

Destas três características:

a) - A primeira foi largamente atenuada durante o período em estudo, se bem que não nos devamos esquecer de que:

- os valores muito elevados do peso das recei - tas não fiscais correntes durante a primeira guerra mun - dial e o primeiro após-guerra resultam de intervenções ex

cepcionais do Estado no mercado de subsistências;

- a forma como foram calculados os valores utilizados e o crescimento do volume das receitas con - signadas na prática aos diversos serviços devem implicar uma sobre-estimação das receitas não fiscais, mais importante depois da primeira guerra mundial do que antes.

b) - A segunda foi ligeiramente atenuada durante o período em estudo, se bem que devamos sublinhar que o aumento da importância dos impostos directos à custa dos indirectos internos na viragem da década de 1920-1930 para a de 1930-1940 resultou principalmente da extinção do imposto sobre as transacções e do aumento das taxas da contribuição industrial para substituir a sua receita.

c) - A terceira manteve-se integralmente durante o período em estudo, apenas se atenuando conjuntural - mente durante as guerras mundiais.

*

* *

Resta-nos apontar, para conclusão deste ponto, e como antecipação de aspectos que serão examinados com maior pormenor nos pontos que constituem o resto desta secção, quais os factores mais importantes nas viragens entre as fases detectadas na evolução da composição económica das receitas efectivas.

a) O aparecimento da segunda e da quinta fases é, naturalmente, explicável pelo desencadear das guerras mundiais. Devemos, entretanto, sublinhar que, se elas têm aspectos comuns (por exemplo, a quebra passageira dos direitos aduaneiros), apresentam igualmente características diferentes (por exemplo. a estrutura anterior

à guerra reconstituiu-se com rapidez depois da segunda guerra mundial e não se reconstituiu de todo depois da primeira). Estes contrastes resultam, ao que nos parece, de um impacto mais profundo da primeira guera mundial na sociedade portuguesa (impacto constituido pela crise económica e pela participação directa no conflito, em contraste com um certo ambiente de prosperidade e com a não participação nos combates) e da política seguida no primeiro após-guerra. São questões que iremos desenvolvendo ao longo do trabalho.

b) - O aparecimento da terceira e da quarta fases está ligado às reformas fiscais de 1922 e de 1928--1929, que oportunamente examinaremos com pormenor, e à gradual redução do grau de intervenção económica do Estado atingido durante a primeira guerra mundial.

21.2. OS IMPOSTOS DIRECTOS

É possível, com base no quadro 6, identificar as seguintes fases na evolução da composição dos impostos directos:

1ª - Nas vésperas da primeira guerra mundial e durante a maior parte do conflito, isto é, nos anos de 1913-1914 a 1917-1918, os impostos sobre os rendimentos da propriedade imobiliária eram um pouco menos de 3/5 do total dos impostos directos, os impostos sobre os rendimentos da empresa cerca de $^1/_4$ do mesmo total, os impostos sobre os rendimentos da propriedade mobiliária cerca de $^1/_{10}$ do mesmo total e os impostos sobre os rendimentos do trabalho cerca de $^1/_{20}$ ainda do mesmo total. Não existiam impostos sobre os rendimentos em geral.

2ª - O final da primeira guerra mundial e o primeiro após-guerra, isto é, os anos de 1918-1919 a 1924-1925, constituem uma época de instabilidade da estrutura, na qual, entretanto é possível detectar uma tendência geral de redução do peso dos impostos sobre os rendimentos da propriedade imobiliária em favor dos impostos sobre os rendimentos do trabalho e da empresa.

3ª - Na segunda metade da década de 1920-1930, isto é, nos anos de 1925-1926 a 1927-1928 (e mesmo já no ano de 1923-1924), a estrutura tendeu a estabilizar-se com os impostos sobre os rendimentos da propriedade imobiliária e da empresa equilibrados um pouco acima de $^1/3$ do total dos impostos directos, com os impostos sobre os rendimentos da propriedade mobiliária e do trabalho respectivamente em cerca de $^1/5$ e $^1/12$ do mesmo total e com o aparecimento de impostos sobre o rendimento em geral, ainda correspondentes apenas a cerca de $^1/30$ do mesmo total.

4ª - A época que mediou entre a grande depressão e a segunda guerra mundial, isto é, os anos de 1928-1929 a 1940, conheceu uma estrutura que diferia da anterior sobretudo por um ligeiro aumento de peso dos impostos sobre os rendimentos da propriedade imobiliária e pelo equilíbrio entre os impostos sobre os rendimentos da propriedade imobiliária, do trabalho e em geral perto de $^1/12$ do total dos impostos directos.

5ª - Durante a segunda guerra mundial, isto é, nos anos de 1941 a 1946, houve um grande aumento de importância dos impostos sobre os rendimentos da empresa, que chegaram a ultrapassar metade do total dos impostos directos, à custa de uma redução drástica da importância

dos impostos sobre os rendimentos da propriedade imobiliária, que desceram até perto de 1/4 do mesmo total. Nas rubricas de menor importância, é de destacar a baixa dos impostos sobre os rendimentos do trabalho, para cerca de 1/25 do total dos impostos directos.

Finalmente, o ano de 1947 parece esboçar um regresso à estrutura anterior à segunda guerra mundial.

*

* *

O exame da evolução da estrutura que acabamos de descrever e do regime jurídico deste tipos de impostos, exposto no ponto 22, permite encontrar algumas conclusões interessantes.

A estrutura dos impostos directos prevalecente antes da primeira guerra mundial remontava, provavelmente, a um momento mais recuado — só o estudo dos últimos anos da Monarquia Constitucional e dos primeiros anos da Primeira República permitirá conhecer a sua duração Cremos, entretanto, que há que sublinhar três das suas características:

a) - Predomínio esmagador dos impostos sobre os rendimentos da propriedade imobiliária (que correspondiam a quase 3/5 do total) — sinal da estrutura sectorial da economia, em que a agricultura, e portanto os rendimentos auferidos a partir dela, nomeadamente pelos proprietários, eram ainda maioritários.

b) - Ausência de separação formal entre os impostos sobre os rendimentos da empresa e do trabalho — — sinal também da fraca modernização da economia portuguesa, com predomínio ainda da produção artesanal sobre

a produção capitalista.

c) - Ausência de impostos sobre o rendimento em geral, salvo aqueles que o avaliavam indirectamente através dos sinais exteriores de riqueza:[1] mais um sinal da fraca modernização da sociedade portuguesa.

Destas três características:

a) - A primeira foi atenuada durante o período em estudo, sobretudo pelo reforço dos impostos sobre os rendimentos da empresa. Convém, entretanto, sublinhar que a tentativa de tributar ao mesmo tempo com maior carga os rendimentos da propriedade mobiliária, levada a cabo pela reforma fiscal de 1922, não vingou, desaparecendo com a reforma fiscal de 1929.

b) - A segunda e a terceira desapareceram com as reformas fiscais de 1922 e 1928-1929. Não deve deixar de ser sublinhada, porém, a diferença radical existente entre o imposto pessoal de rendimento instituido em 1922 e o imposto complementar que o substituiu em 1928, pelo menos até à reforma deste em 1946, diferença manifesta na forma de avaliação do rendimento, no tipo de deduções aceites, nas taxas aplicáveis, etc..

*

* *

---

(1) Eram eles:

- a contribuição das rendas de casa, que fora abolida pelo decreto de 4 de Maio de 1911;

- a contribuição sumptuária, só abolida pela lei nº 1368 de 21 de Setembro de 1922, a qual foi por nós classificada como imposto sobre o consumo, aliás na esteira da maior parte dos autores da época ainda que contra a classificação administrativa, pois se tratava de um imposto sobre a posse de automóveis, motociclos, barcos particulares, etc..

É inútil alongarmo-nos sobre a questão da explicação da sucessão das fases detectadas na evolução da composição dos impostos directos. As sucessivas viragens de estrutura estão obviamente ligadas às principais reformas fiscais efectuadas. Assim:

a) - A de 1917-1918 para 1918-1919 está ligada às reformas parciais efectuadas no final da primeira guerra mundial para actualizar os rendimentos fiscais face à subida dos preços.

b) - A de meados da década de 1920-1930 está ligada à reforma fiscal de 1922.

c) - A de finais da mesma década está ligada à reforma fiscal de 1928-1929.

d) - A dos anos da segunda guerra mundial está ligada à suspensão, na prática definitiva, do imposto de salvação pública e à criação do imposto sobre os lucros excepcionais ocasionados pelo estado de guerra.

21.3. OS DIREITOS ADUANEIROS

No que diz respeito à composição dos direitos aduaneiros em direitos de exportação e direitos de importação, o quadro 7 permite estabelecer a seguinte periodização:

1º - Antes da primeira guerra mundial, os direitos de exportação eram cerca de 1/60 dos direitos aduaneiros, constituindo os direitos de importação, naturalmente, os restantes 59/60.

2º - De 1914-1915 até 1929-1930, verificou-se um ciclo de subida rápida dos direitos de exportação, até máximos vizinhos de 1/5 (atingidos pela última vez em 1920-1921), seguida de descida gradual até valores próximos do ponto de partida, com evolução complementar dos direitos de importação.

3º - Entre 1930-1931 e 1939, a proporção entre os direitos de exportação e de importação manteve-se estável e próxima de 1:60.

4º - Durante a segunda guerra mundial e o segundo após-guerra, verificou-se novo ciclo de subida rápida e descida mais gradual dos direitos de exportação, com evolução simétrica dos direitos de importação, com duas diferenças importantes em relação ao desencadeado pela primeira guerra mundial:

- o peso máximo dos direitos de exportação nos direitos aduaneiros chegou a valores muito mais elevados do que então (agora 9/20);

- a baixa subsequente processou-se com maior rapidez.

*

* *

No que diz respeito às proporções entre os valores dos direitos e os valores do comércio externo, a análise é mais difícil até ao ano de 1929-1930, por falta dos dados de base (comércio externo por anos económicos). Podemos, entretanto, adiantar as seguintes sugestões:

1º - Antes da primeira guerra mundial, os direitos de exportação deveriam ser cerca de 1% das exportações e os de importação cerca de 20% das importações.

2º - O ciclo de subida e posterior descida entre 1914-1915 e 1929-1930 deve ter-se verificado também para a proporção dos direitos de exportação nas exportações, fazendo-a subir até perto dos 5% a meio da primeira guerra mundial e baixar depois gradualmente até próximo do ponto de partida.

3º - O mesmo se poderá dizer para a descida e posterior subida dos direitos de importação. A sua proporção no total das importações deve ter descido até próximo dos 5% no início da década de 1920-1930 e subido depois gradualmente até ao nível inicial.

Para os anos de 1929-1930 a 1947 já dispomos de dados rigorosos a este respeito, os quais nos permitem concluir que:

1º - De 1930-1931 até 1939, os direitos de exportação rondaram a proporção de 1% para as exportações e os direitos de importação oscilaram entre 25 e 30% das importações.

2º - Durante a segunda guerra mundial, os direitos de exportação chegaram a ser quase 10% das exportações, tendendo, no entanto, nos últimos anos da guerra e no após-guerra, a baixar para os valores iniciais.

3º - Durante o mesmo período, os direitos de importação, após uma subida esporádica até 34% das importações em 1940, tenderam a fixar-se ao nível de 12% das importações.

*

* *

Cremos ser razoável distinguir na evolução dos direitos aduaneiros que ficou descrita duas situações fundamentais:

1ª - A prevalecente antes da primeira guerra mundial e na década de 1930-1940, caracterizada por:

- estabilidade da proporção direitos de exportação / direitos de importação perto de 1:60;

- estabilidade da proporção direitos de exportação / exportação perto de 1%

- estabilidade da proporção direitos de importação / importações perto de 20% antes da primeira guerra mundial (o que só uma análise dos anos imediatamente anteriores ao início do nosso período poderá confirmar) e entre 25 e 30% na década de 1930-1940.

Esta situação pode, a nosso ver, ser explicada:

a) Pela relativa estabilidade económica de ambos os períodos, o primeiro de prosperidade, o segundo de depressão.

b) Pela estabilidade do regime pautal, no primeiro caso com base na pauta de 1892, no segundo com base na de 1929.

Deveremos, entretanto, notar que:

- a pauta de 1929 era ligeiramente mais protecionista que a de 1892;

- a cobertura das importações pelas exportações foi um pouco maior na década de 1930-1940 do que era antes da primeira guerra mundial.

2ª - A prevalecente durante as duas guerras mundiais e os dois após-guerra (com um prolongamento um pouco maior no caso da primeira guerra mundial — mas só uma

análise dos anos seguintes ao final do nosso período e poderá confirmar sem margem para dúvidas),caracterizada por:

- proporção direitos de exportação / direitos de importação superior à da primeira situação;

- proporção direitos de exportação / exportações superior à da primeira situação;

- proporção direitos de importação / importações inferior à da primeira situação.

Esta situação pode, a nosso ver, ser explicada:

a) - Quanto à subida do primeiro coeficiente:

- pela baixa das importações durante ambas as guerras mundiais;

- e pela evolução dos outros dois coeficientes.

b) - Quanto à subida do segundo coeficiente:

- pelo aumento dos direitos de exportação durante ambos os conflitos, no caso do primeiro para obstar à exportação de produtos considerados essenciais, no caso do segundo para compensar a baixa de outras receitas do Estado.

c) - Quanto à descida do terceiro coeficiente:

- pela diminuição em termos reais dos direitos de importação específicos em épocas de subida dos preços.

O facto de as variações terem sido mais pronunciadas e menos prolongadas no caso da segunda guerra (salvo quanto ao terceiro coeficiente) pode ser explicado:

- pela subida das exportações durante a segunda guerra mundial, devido à procura mundial de minérios essenciais para o fabrico de certas armas, como o volfrâmio;

- pelo rápido regresso à estabilidade dos preços, uma vez terminado o conflito.

21.4. OS IMPOSTOS INDIRECTOS INTERNOS

A evolução da estrutura quantitativa dos impostos indirectos, exceptuados os direitos aduaneiros já tratados no ponto anterior, apresenta três fases principais, marcadas pelo aparecimento e extinção do imposto sobre as transacções.

1ª - Até 1921-1922, não havia imposto sobre as transacções. É possível detectar nesta fase dois períodos:

a) - O primeiro, de 1913-1914 até 1917-1918, em que os impostos sobre a produção e os impostos sobre o consumo constituiam cerca de 2/5 do total cada e o imposto do selo se quedava por cerca de $^1/_5$ do total.

b) - O segundo, de 1918-1919 até 1921-1922, em que o imposto do selo cresceu em importância, até se aproximar de metade do total, enquanto os outros dois conjuntos baixavam de peso, moderadamente o dos impostos sobre o consumo, acentuadamente o dos impostos sobre a produção.

2ª - De 1922-1923 até 1928-1929, existiu o imposto sobre as transacções. Também nesta fase são detectáveis dois periodos:

a) - O primeiro, de 1922-1923 até 1925-1926, em que o imposto sobre as transacções representou cerca de metade dos impostos indirectos, o imposto do selo continuou a aumentar o seu peso no restante até perto de 3/4, os impostos sobre a produção travaram a sua descida, estabilizando-se perto de $^1/_7$ desse resíduo, e os impostos sobre o consumo aceleraram a sua baixa, até cerca de $^1/_{10}$ do mesmo resíduo.

b) - O segundo, de 1926-1927 até 1928-1929, em que o imposto sobre as transacções baixou até menos de 1/3 do total, os impostos sobre a produção recuperaram espectacularmente, até se equilibrarem com o imposto do selo a níveis semelhantes ao do imposto sobre as transacções, e os impostos sobre o consumo, após dois anos de continuação da descida, encetaram igualmente uma recuperação em 1928-1929.

3ª - De 1929-1930 até 1947, as cobranças do imposto sobre as transacções, entretanto abolido, foram de montante muito reduzido. Mais uma vez importa distinguir dois períodos:

a) O primeiro, de 1929-1930 até 1940, em que o imposto do selo representou cerca de 2/5 do total, os impostos sobre o consumo um pouco menos do que isso, e os impostos sobre a produção cerca de 1/4 do total

b) O segundo, de 1941 até 1947, em que o imposto do selo cresceu gradualmente em importância, até representar cerca de metade do total, enquanto os impostos sobre a produção e os impostos sobre o consumo trocaram de ordem de importância, chegando os primeiros a aproximar-se de 2/5 do total e os segundos a descer abaixo de 1/5. O após-guerra trouxe, entretanto, um recuo em relação a esses valores extremos.

A explicação das três fases e seis eríodos encontrados na tentativa de periodização com que iniciámos este ponto é relativamente fácil. Assim:

1º - A rápida subida dos preços nos últimos anos da primeira guerra mundial e no primeiro após-guerra destruiu a estabilidade da estrutura dos impostos indirectos, que se mantivera, tal como a dos directos e em contraste com o que acontecera nos direitos aduaneiros,

ao longo dos primeiros anos da guerra. Os impostos sobre a produção, constituidos basicamente por rendas fixas, foram os mais afectados. O imposto do selo, sujeito a constantes actualizações, foi o que pôde resistir melhor à inflação.

2º - A criação do imposto sobre as transac - ções, a abolição dos principais impostos sobre o consumo e os esforços para rever o regime dos principais impos - tos sobre a produção (em especial o dos tabacos), leva - dos a cabo no contexto da reforma fiscal de 1922, desencadearam a viragem para a segunda fase.

3º - A recuperação dos impostos sobre a produção ocorrida após 1926 ficou-se a dever principalmente à cessação do regime de monopólio dos tabacos,substituido, após uma efémera tentativa de administração directa, pelo regime de liberdade (oligopólio). Quanto ao começo de uma recuperação dos impostos sobre o consumo, ficou-se, naturalmente a dever à criação da taxa de salvação nacional.

4º - A abolição do imposto sobre as transac - ções e o assentar do sistema dos impostos indirectos não aduaneiros no imposto de selo e na taxa de salvação na - cional foram os principais resultados da reforma fiscal de 1928-1929, que deu origem a uma estrutura que perdu - rou até à segunda guerra mundial.

5º - O aumento do imposto de minas, devido à efémera importância da actividade extractiva do volfrâ - mio, e a descida da taxa de salvação nacional, devido à baixa das importações de derivados do petróleo e açúcar, por restrições nos abastecimentos internacionais, explicam as principais alterações da estrutura anterior durante a segunda guerra mundial, sendo de crer que o após-

-guerra tenha tendido a provocar um regresso à situação anterior ao conflito.

*

* *

É interessante observar, como referência de síntese, a grande estabilidade da estrutura dos impostos indirectos internos durante o período em estudo. Com efeito, apenas a efémera tentativa de criar o imposto sobre as transacções e a substituição do grande número de direitos de consumo existente no início dele pela taxa de salvação nacional, modificaram, nem sempre de forma estável, uma estrutura baseada no imposto do selo e nos impostos sobre a produção.

21.5. OS IMPOSTOS SOBRE A TRANSMISSÃO DA PROPRIEDADE

A composição dos impostos sobre a transmissão da propriedade por impostos sobre transmissões gratuitas e impostos sobre transmissões onerosas evolui da seguinte forma ao longo do período que nos ocupa, como se pode ver pelo quadro 9:

1º - Antes da primeira guerra mundial e nos primeiros anos do conflito, os impostos sobre transmissões gratuitas eram cerca de 3/5 do total e os impostos sobre transmissões onerosas cerca de 2/5 do total.

2º - Nos últimos anos da guerra e no imediato após-guerra, verificou-se uma baixa dos impostos sobre transmissões gratuitas e uma subida dos impostos sobre

transmissões onerosas, que conduziram ao estabelecimento da proporção 9:11 entre os dois conjuntos, proporção que se manteve até 1924-1925.

3º - Entre 1925-1926 e 1928-1929, os dois tipos de impostos sobre a transmissão da propriedade tenderam a apresentar quantitativos aproximadamente iguais.

4º - Esta situação alterou-se depois de 1929-1930, regressando-se a uma estrutura próxima da que existira antes da primeira guerra mundial, a qual se manteve até ao segundo após-guerra.

5º - As bruscas flutuações de estrutura ocorridas em 1946 e 1947 não permitem detectar as tendências do segundo após-guerra.

A tendência para a proporção de 3:2 entre o quantitativo dos impostos sobre transmissões gratuitas e sobre transmissões onerosas resulta provavelmente de características estruturais da propriedade imobiliária, que não está no âmbito deste trabalho examinar, e que se enunciam como problema a atacar em estudos sobre esta.

A baixa dessa proporção durante os últimos anos da primeira guerra mundial e o primeiro após-guerra deve ter resultado do facto de as avaliações para o caso das transmissões onerosas se terem actualizado mais rapidamente do que as avaliações para o caso das transmissões gratuitas, por manterem uma relação com o preço efectivo de venda.

21.6. AS RECEITAS NÃO FISCAIS CORRENTES

A composição das receitas não fiscais correntes, documentada no quadro 10, caracterizou-se por uma grande estabilidade ao longo do período em estudo, se exceptuarmos os anos da primeira guerra mundial e do pri -

meiro após-guerra. Com efeito:

a) Durante praticamente todo o período em estudo:

- as taxas e rendimentos diversos constituiram entre 1/2 e 2/3 das receitas não fiscais correntes;

- os rendimentos da propriedade e da empresa constituiram entre 1/3 e 2/5 do mesmo total;

- as reposições constituiram menos de 1/10 das mesmas receitas (se bem que deva ser assinalada a tendência para o seu peso aumentar ao longo do período em estudo);

- e as vendas de bens de consumo foram nulas ou insignificantes.

b) - Porém, durante a primeira guerra mundial e o primeiro após-guerra:

- as vendas de bens de consumo adquiriram uma importância notável — superior a metade das receitas não fiscais correntes entre 1919-1920 e 1922-1923; superior a 1/10 das mesmas receitas durante a primeira guerra mundial e ainda em 1923-1924;

- enquanto as restantes parcelas mantinham em geral as proporções assinaladas para os restantes anos.

O número muito elevado de artigos incluidos neste conjunto de rubricas não permitiu que examinássemos com pormenor o seu regime jurídico. Não podemos, por isso, adiantar mais do que a hipótese da estabilidade estrutural deste tipo de receitas públicas, excepto no que respeita à perturbação efémera gerada pela intervenção no mercado de subsistências durante o primeiro conflito mundial, intervenção depois prolongada por alguns anos no após-guerra.

21.7. AS RECEITAS NÃO FISCAIS DE CAPITAL

A composição das receitas não fiscais de capi - tal, documentada no quadro 11, apresenta variações bastan te pronunciadas durante o período em estudo. Assim:

a) Durante a primeira guerra mundial, o primeiro após-guerra e o segundo após-guerra, elas foram exclusiva ou quase exclusivamente constituídas por reembolsos.

b) Em meados da década de 1920-1930, as vendas de bens nacionais adquiriram esporadicamente importância, embora só no ano de 1926-1927 tenham subido ao primeiro lugar no conjunto destas receitas.

c) Pela mesma altura ganharam também relevo as reparações de guerra, as quais, ao contrário das vendas de bens nacionais, o mantiveram, porém, até à época da segunda guerra mundial, alternando, durante estes anos, com os reembolsos no primeiro lugar deste tipo de recei - tas.

Uma vez mais não aprofundámos o exame do regime jurídico dos artigos englobados nestas rubricas. Porém, não é difícil aceitar que os relativos aos reembolsos e às vendas de bens nacionais mantiveram uma certa estabi - lidade estrutural, enquanto os relativos às reparações de guerra flutuaram basicamente de acordo com o pagamento dessas reparações pela Alemanha e com os prazos concedi - dos aos aquisidores de mercadorias alemãs entregues a tí- tulo de reparações para indemnizarem o Estado pelo valor dessas mercadorias.

Observe-se, finalmente, que o total das reparações de guerra recebidas dos vencidos da primeira guerra mundial foi de cerca de meio milhão de contos, isto é, um pouco mais de quatro milhões e meio de libras, o que deve

corresponder a pouco mais de um terço das despesas de guerra suportadas pelo Estado português através do seu orçamento próprio e a menos de um oitavo do total das despesas de guerra efectuadas, incluidas as pagas com o auxílio financeiro de guerra do Reino Unido.

QUADRO 5

COMPOSIÇÃO ECONÓMICA DAS RECEITAS EFECTIVAS

Fonte - Cálculo nosso a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade - Valores em milhares de contos; estruturas em percentagens.

Observações - A forma de cálculo de cada rubrica foi explicada no ponto 19.

Ano	Receitas Efectivas	Impostos Directos		Direitos Aduaneiros		Impostos Indirectos Internos		Impostos sobre a Transm. Propriedade		Receitas não Fiscais Correntes		Receitas não Fiscais de Capital	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	59.9	10.8	18	19.3	32	18.2	30	5.2	9	5.9	10	0.6	1
1914-1915	58.4	11.1	19	11.8	20	17.6	30	5.2	9	12.0	21	0.6	1
1915-1916	74.0	11.1	15	12.1	16	17.8	24	6.0	8	26.5	36	0.5	1
1916-1917	77.0	11.2	15	13.8	18	18.6	24	6.3	8	25.5	33	1.2	2
1917-1918	81.1	11.5	14	11.3	14	19.8	24	7.1	9	29.3	36	2.1	3
1918-1919	101.1	15.7	16	14.8	15	24.7	24	9.3	9	33.2	33	3.3	3
1919-1920	158.9	15.4	10	28.0	17	31.5	20	14.1	9	65.8	41	4.3	3
1920-1921	219.3	34.8	16	38.9	18	39.5	18	17.9	8	85.0	39	3.3	1
1921-1922	319.7	48.7	15	54.0	17	50.0	16	20.2	6	134.3	42	12.1	4
1922-1923	537.8	76.3	14	100.2	19	115.8	21	30.1	6	200.2	37	15.3	3
1923-1924	769.8	99.6	13	224.3	29	181.1	24	50.1	6	212.1	28	2.7	+ 0
1924-1925	1 161.6	177.2	15	209.2	18	291.0	25	57.8	5	418.9	36	7.3	1
1925-1926	1 098.7	226.1	21	243.9	22	270.3	25	77.4	7	276.7	25	4.4	+ 0
1926-1927	1 186.7	216.6	18	316.9	27	290.2	24	84.9	7	245.8	21	32.0	3
1927-1928	1 511.2	238.8	16	383.1	25	363.7	24	84.3	6	410.9	27	30.5	2
1928-1929	2 047.7	406.5	20	550.3	27	371.0	18	116.0	6	535.2	26	68.6	3
1929-1930	1 945.0	501.2	26	584.8	30	335.4	17	127.4	7	357.1	18	39.0	2
1930-1931	1 845.5	455.5	25	566.0	31	307.3	16	109.9	6	328.7	18	78.2	4
1931-1932	1 893.8	484.7	26	553.9	29	319.5	17	124.1	6	375.6	20	36.0	2
1932-1933	1 920.2	484.6	25	541.6	28	326.5	17	144.1	8	385.8	20	37.6	2
1933-1934	1 983.0	462.9	23	586.4	30	342.4	17	156.3	8	368.2	19	66.7	3
1934-1935	3 035.9	695.0	23	933.8	31	566.0	19	231.4	8	534.0	17	75.5	2
1936	2 013.1	487.1	24	608.5	30	374.5	19	142.2	7	358.1	18	42.7	2
1937	2 138.7	510.1	24	589.0	28	390.2	18	174.1	8	371.2	17	103.9	5
1938	2 250.0	524.8	23	628.8	28	407.6	18	190.7	9	390.3	17	107.8	5
1939	2 169.4	527.6	24	553.8	26	411.7	19	191.2	9	372.2	17	112.6	5
1940	2 217.6	596.8	27	507.5	23	422.5	19	200.2	9	381.4	17	109.0	5
1941	2 443.1	634.4	26	586.1	24	455.0	18	236.0	10	438.8	18	92.7	4
1942	2 967.4	818.9	28	778.8	26	483.9	16	282.5	10	511.9	17	91.1	3
1943	3 259.2	891.2	27	797.9	24	507.7	16	256.6	8	627.3	19	178.4	5
1944	3 373.1	1 022.2	30	632.8	19	573.9	17	297.3	9	690.4	20	156.5	5
1945	3 333.1	1 080.1	32	583.7	17	619.7	19	286.7	9	653.8	20	109.2	3
1946	3 900.4	970.5	25	930.2	24	739.0	19	328.6	8	806.9	21	125.1	3
1947	4 303.7	1 016.5	24	1 186.5	28	818.1	19	365.0	8	754.0	17	163.5	4

QUADRO 6

COMPOSIÇÃO DOS IMPOSTOS DIRECTOS

Fonte - Cálculo nosso a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade - Valores em milhares de contos; estruturas em percentagens.

Observações - A forma de cálculo de cada rubrica foi explicada no ponto 19.

Ano	Impostos directos	Impostos sobre os rendimentos do trabalho		da empresa		da propriedade mobiliária		imobiliária		Em geral	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	10.8	0.6	5	2.7	25	1.2	11	6.4	59	0	0
1914-1915	11.1	0.6	5	2.8	26	1.2	11	6.4	58	0	0
1915-1916	11.1	0.6	5	2.9	26	1.2	11	6.4	58	0	0
1916-1917	11.2	0.6	6	2.8	25	1.2	11	6.5	58	0	0
1917-1918	11.5	0.7	6	3.0	26	1.2	11	6.5	57	0	0
1918-1919	15.7	1.8	11	4.7	30	1.4	9	7.8	50	0	0
1919-1920	15.4	3.3	22	4.6	30	1.6	10	5.9	38	0	0
1920-1921	34.8	4.1	12	12.8	37	2.4	7	15.4	44	0	0
1921-1922	48.7	4.6	10	21.6	44	2.9	6	19.7	40	0	0
1922-1923	76.3	8.5	11	37.5	49	8.1	11	22.1	29	0	0
1923-1924	99.6	10.3	10	34.9	35	20.7	21	33.6	34	0.1	+ 0
1924-1925	177.2	16.3	9	92.4	52	30.2	17	37.2	21	1.1	1
1925-1926	226.1	17.7	8	88.2	39	32.2	14	83.4	34	4.6	2
1926-1927	216.6	18.1	8	68.5	32	37.3	17	79.3	37	13.5	6
1927-1928	238.8	17.3	7	83.9	35	49.4	21	79.2	33	9.1	4
1928-1929	406.5	31.7	8	127.3	31	43.5	11	178.6	44	25.4	6
1929-1930	501.2	32.8	7	206.1	41	42.0	8	191.1	38	29.2	6
1930-1931	455.5	15.3	3	175.5	39	35.8	8	192.3	42	36.6	8
1931-1932	484.7	48.3	10	168.4	35	38.5	8	193.8	40	35.8	7
1932-1933	484.6	49.8	10	161.6	34	39.0	8	198.8	41	35.4	7
1933-1934	462.9	52.3	11	155.0	34	39.7	9	181.4	39	34.6	7
1934-1935	695.0	50.4	7	247.9	36	56.1	8	286.3	41	54.3	8
1936	487.1	25.0	5	172.7	36	40.9	8	205.3	42	43.1	9
1937	510.1	15.8	3	193.0	38	44.3	9	208.6	41	48.4	9
1938	524.8	17.7	3	189.9	36	42.9	8	224.2	43	50.3	10
1939	527.6	18.8	4	197.5	37	40.8	8	217.5	41	53.1	10
1940	596.8	49.4	8	211.2	35	45.2	8	233.4	39	57.5	10
1941	634.4	58.9	9	216.9	34	46.5	7	249.6	40	62.5	10
1942	818.9	33.2	4	414.7	51	57.4	7	247.9	30	65.7	8
1943	891.2	36.3	4	480.5	54	55.3	6	249.1	28	70.1	8
1944	1 022.2	43.7	4	580.3	57	67.1	6	251.6	25	79.4	8
1945	1 080.1	51.9	5	593.8	55	67.2	6	256.1	24	111.1	10
1946	970.5	58.2	6	461.6	47	76.0	8	260.6	27	114.2	12
1947	1 016.5	63.9	6	450.3	44	77.2	8	279.7	28	145.3	14

QUADRO 7

COMPOSIÇÃO DOS DIREITOS ADUANEIROS

Fonte - Cálculo nosso a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade - Valores em milhares de contos; estruturas em percentagens.

Observações - A forma de cálculo de cada rubrica foi explicada no ponto 19.

Ano	Direitos Aduaneiros	Direitos de Exportação		Direitos de Importação	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	19.3	0.3	2	18.9	98
1914-1915	11.8	0.4	3	11.4	97
1915-1916	12.1	1.4	12	10.6	88
1916-1917	13.8	2.5	18	11.3	82
1917-1918	11.3	2.1	19	9.2	81
1918-1919	14.8	2.1	14	12.7	86
1919-1920	28.0	3.8	14	24.2	86
1920-1921	38.9	7.3	19	31.6	81
1921-1922	54.0	5.4	10	48.6	90
1922-1923	100.2	10.0	10	90.1	90
1923-1924	224.3	21.4	10	202.9	90
1924-1925	209.2	15.3	7	193.9	93
1925-1926	243.9	11.0	4	232.9	96
1926-1927	316.9	8.2	3	308.7	97
1927-1928	383.1	8.5	2	374.6	98
1928-1929	550.3	14.3	3	536.0	97
1929-1930	584.8	12.6	2	572.2	98
1930-1931	566.0	7.2	1	558.7	99
1931-1932	553.9	8.9	2	545.0	98
1932-1933	541.6	9.1	2	532.5	98
1933-1934	586.4	9.4	2	576.9	98
1934-1935	933.8	15.2	2	918.6	98
1936	608.5	9.5	2	599.0	98
1937	589.0	10.9	2	578.2	98
1938	628.8	10.1	2	618.7	98
1939	553.8	10.8	2	543.0	98
1940	507.5	24.3	5	483.1	95
1941	586.1	58.6	10	527.5	90
1942	778.8	358.0	46	420.8	54
1943	797.9	360 8	45	437.1	55
1944	632.8	154.0	24	478.8	76
1945	583.7	74.0	13	509.8	87
1946	930.2	63.2	7	867.0	93
1947	1 186.5	55.5	5	1 131.0	95

QUADRO 8

COMPOSIÇÃO DOS IMPOSTOS INDIRECTOS INTERNOS

Fonte - Cálculo nosso a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade - Valores em milhares de contos: estruturas em percentagens.

Observações - A forma de cálculo de cada rubrica foi explicada no ponto 19.

Ano	Impostos Indirectos	Imposto do Selo		Impostos sobre a Produção		Impostos sobre as Transacções		Impostos sobre o Consumo	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	18.2	3.8	21	7.2	39	0	0	7.2	40
1914-1915	17.6	3.6	21	7.1	40	0	0	6.9	39
1915-1916	17.8	4.0	22	7.1	40	0	0	6.8	38
1916-1917	18.6	4.2	23	7.2	38	0	0	7.2	39
1917-1918	19.8	5.2	26	7.2	36	0	0	7.5	38
1918-1919	24.7	8.0	32	8.3	34	0	0	8.4	34
1919-1920	31.5	12.0	38	9.5	30	0	0	10.0	32
1920-1921	39.5	17.4	44	9.2	23	0	0	13.0	33
1921-1922	50.0	23.2	46	8.8	18	0	0	18.1	36
1922-1923	115.8	34.4	30	8.0	7	56.6	49	16.7	14
1923-1924	181.1	46.9	26	10.9	6	109.4	60	13.9	8
1924-1925	291.0	103.5	36	19.4	7	151.4	52	16.8	6
1925-1926	270.3	95.9	36	27.6	10	133.4	49	13.3	5
1926-1927	290.2	94.5	32	72.4	25	109.4	38	13.9	5
1927-1928	363.7	96.2	26	143.8	40	109.8	30	13.9	4
1928-1929	371.0	115.0	31	85.5	23	107.5	29	63.0	17
1929-1930	335.4	139.7	41	96.3	29	2.7	1	96.8	29
1930-1931	307.3	124.9	41	84.0	27	0.6	+ 0	97.9	32
1931-1932	319.5	119.7	37	81.8	26	0.4	+ 0	117.7	37
1932-1933	326.5	129.4	39	80.6	25	0.1	+ 0	116.4	36
1933-1934	342.4	133.2	39	83.8	24	+ 0	+ 0	125.3	37
1934-1935	566.0	205.0	36	132.2	23	+ 0	+ 0	228.8	41
1936	374.5	144.9	39	88.5	23	+ 0	+ 0	141.1	38
1937	390.2	155.9	40	90.1	23	+ 0	+ 0	144.2	37
1938	407.6	165.1	41	94.4	23	+ 0	+ 0	148.1	36
1939	411.7	165.3	40	97.6	24	+ 0	+ 0	148.9	36
1940	422.5	170.0	40	112.2	27	0.3	+ 0	140.0	33
1941	455.0	180.5	40	140.2	31	+ 0	+ 0	134.3	29
1942	483.9	203.7	42	179.2	37	+ 0	+ 0	101.0	21
1943	507.7	218.6	43	192.6	38	+ 0	+ 0	96.5	19
1944	573.9	258.8	45	209.5	37	+ 0	+ 0	105.6	18
1945	619.7	287.4	46	218.1	35	+ 0	+ 0	114.2	19
1946	739.0	349.5	47	244.8	33	0	0	144.7	20
1947	818.1	396.6	49	255.2	31	0	0	166.3	20

QUADRO 9

COMPOSIÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE A TRANSMISSÃO DA PROPRIEDADE

Fonte - Cálculo nosso a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade - Valores em milhares de contos; estruturas em percentagens.

Observações - A forma de cálculo de cada rubrica foi explica no ponto 19.

Ano	Impostos scbre a Transm. da Propried.	Transmissões Onerosas		Transmissões Gratuitas	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	5.2	2.1	41	3.1	59
1914-1915	5.2	2.1	40	3.1	60
1915-1916	6.0	2.5	42	3.5	58
1916-1917	6.3	2.8	45	3.5	55
1917-1918	7.1	3.5	49	3.6	51
1918-1919	9.3	4.4	47	5.0	53
1919-1920	14.1	8.5	60	5.6	40
1920-1921	17.9	8.8	49	9.1	51
1921-1922	20.2	10.7	53	9.5	47
1922-1923	30.1	16.5	55	13.6	45
1923-1924	50.1	27.4	55	22.7	45
1924-1925	57.8	32.3	56	25.5	44
1925-1926	77.4	37.1	48	40.2	52
1926-1927	84.9	44.1	52	40.8	48
1927-1928	84.3	43.1	51	41.2	49
1928-1929	116.0	56.4	49	59.6	51
1929-1930	127.4	55.4	43	72.0	57
1930-1931	109.9	52.1	47	57.7	53
1931-1932	124.1	59.6	48	64.5	52
1932-1933	144.1	63.7	44	80.3	56
1933-1934	156.3	65.0	42	91.3	58
1934-1935	231.4	90.9	39	140.5	61
1936	142.2	59.3	42	82.9	58
1937	174.1	66.8	38	107.3	62
1938	190.7	72.0	38	118.7	62
1939	191.2	67.9	36	123.3	64
1940	200.2	73.5	37	126.7	63
1941	236.0	100.7	43	135.3	57
1942	282.5	117.5	42	165.0	58
1943	256.6	99.5	39	157.2	61
1944	297.3	116.5	39	180.8	61
1945	286.7	116.1	41	170.5	59
1946	328.6	154.4	47	174.2	53
1947	365.0	121.2	33	243.9	67

QUADRO 10

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS NÃO FISCAIS CORRENTES

Fonte - Cálculo nosso a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade - Valores em milhares de contos: estruturas em percentagens.

Observações - A forma de cãlculo de cada rubrica foi explicada no ponto 19.

Ano	Receitas não Fiscais Correntes Valor	Taxas e Rendimentos Diversos Valor	Peso	Rendimentos da Propriedade e da empresa Valor	Peso	Venda de Bens de Consumo Valor	Peso	Reposições Valor	Peso
1913-1914	5.9	3,3	57	2.5	43	0	0	+ 0	+ 0
1914-1915	12.0	9.9	83	2.0	17	0	0	0.1	+ 0
1915-1916	26.5	14.7	56	4.8	18	6.9	26	0.1	+ 0
1916-1917	25.5	13.4	52	5.4	21	6.7	26	0.2	1
1917-1918	29.3	15.5	53	5.0	17	8.5	29	0.3	1
1918-1919	33.2	16.3	49	6.2	19	10.5	32	0.2	+ 0
1919-1920	65.8	16.8	26	6.5	10	42.2	64	0.3	+ 0
1920-1921	85.0	20.2	24	9.9	12	54.4	64	0.5	+ 0
1921-1922	134.3	33.9	25	15.9	12	78.8	59	5.6	4
1922-1923	200.2	54.2	27	28.5	14	113.6	57	3.9	2
1923-1924	212.1	128.4	61	39.3	18	41.7	20	2.7	1
1924-1925	418.9	337.3	81	75.9	18	1.2	+ 0	4.5	1
1925-1926	276.7	167.5	61	104.4	38	1.0	+ 0	3.8	1
1926-1927	245.8	171.3	70	70.4	29	0.7	+ 0	3.4	1
1927-1928	410.9	312.7	76	80.2	20	0.8	+ 0	17.2	4
1928-1929	535.2	369.0	69	146.5	27	7.8	2	11.9	2
1929-1930	357.1	228.4	64	110.1	31	6.5	2	12.1	3
1930-1931	328.7	197.2	60	118.7	36	8.0	2	4.8	2
1931-1932	375.6	229.3	61	124.6	33	4.2	1	17.5	5
1932-1933	385.8	234.9	61	127.6	33	2.3	1	21.0	5
1933-1934	368.2	234.6	64	120.0	33	1.6	+ 0	12.0	3
1934-1935	534.0	329.9	62	190.6	36	1.7	+ 0	11.8	2
1936	358.1	199.9	56	143.5	40	1.8	+ 0	12.9	4
1937	371.2	211.4	57	145.4	39	1.9	1	12.5	3
1938	390.3	214.1	55	151.4	39	0	0	24.8	6
1939	372.2	216.3	58	141.4	38	0	0	14.5	4
1940	381.4	210.0	55	151.5	40	0	0	19.9	5
1941	438.8	245.5	56	164.5	37	0	0	28.8	7
1942	511.9	262.7	51	201.7	40	0	0	47.5	9
1943	627.3	338.7	54	253.0	40	0	0	35.6	6
1944	690.4	393.6	57	245.9	36	0	0	50.9	7
1945	653.8	400.5	61	190.3	29	0	0	63.0	10
1946	806.9	432.9	54	272.1	34	0	0	101.9	12
1947	754.0	463.2	61	248.1	33	0	0	42.7	6

QUADRO 11

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS NÃO FISCAIS DE CAPITAL

Fonte - Cálculo nosso a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade - Valores em milhares de contos; estruturas em percentagens.

Obervações - A forma de cálculo de cada rubrica foi explicada no ponto 19.

Ano	Receitas não Fiscais de Capital	Reembolsos		Venda de Bens Nacionais		Indemnizações Externas	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	0.6	0.6	99	+ 0	+ 0	+ 0	1
1914-1915	0.6	0.5	92	0.1	8	0	0
1915-1916	0.5	0.5	100	+ 0	+ 0	0	0
1916-1917	1.2	1.2	100	+ 0	+ 0	0	0
1917-1918	2.1	2.1	100	+ 0	+ 0	0	0
1918-1919	3,3	3.3	100	+ 0	+ 0	0	0
1919-1920	4.3	4.2	98	0.1	2	0	0
1920-1921	3.3	3.2	95	0.1	5	0	0
1921-1922	12.1	12.0	99	0.2	1	0	0
1922-1923	15.3	13.6	89	1.7	11	+ 0	+ 0
1923-1924	2.7	2.5	92	0.1	5	0.1	3
1924-1925	7.3	4.7	64	2.3	31	0.3	5
1925-1926	4.4	3.1	72	0.7	15	0.6	13
1926-1927	32.0	5.7	18	21.6	67	4.8	15
1927-1928	30.5	13.5	44	6.0	20	11.1	36
1928-1929	68.6	34.6	50	0	0	34.0	50
1929-1930	39.0	14.3	36	0.6	2	24.2	62
1930-1931	78.2	9.3	12	0.5	1	68.4	87
1931-1932	36.0	19.0	53	0.8	2	16.3	45
1932-1933	37.6	20.2	54	0.4	1	17.0	45
1933-1934	66.7	17.7	27	0.1	+ 0	49.0	73
1934-1935	75.5	49.3	65	0.1	+ 0	26.1	35
1936	42.7	26.5	60	0.4	1	16.8	39
1937	103.9	45.5	44	+ 0	+ 0	58.3	56
1938	107.8	65.4	61	0.6	+ 0	41.8	39
1939	112.6	78.8	70	+ 0	+ 0	33.8	30
1940	109.0	76.9	70	0	0	32.2	30
1941	92.7	80.9	87	0	0	11.8	13
1942	91.1	72.6	80	0.7	1	17.8	19
1943	178.4	148.4	83	1.1	1	28.9	16
1944	156.5	140.8	90	0	0	15.7	10
1945	109.2	108.4	99	0	0	0.8	1
1946	125.1	125.0	100	0.2	+ 0	+ 0	+ 0
1947	163.5	163.5	100	0	0	0	0

SECÇÃO D - ESTUDO JURÍDICO DOS IMPOSTOS

22. Impostos Directos

23. Direitos Aduaneiros

24. Impostos Indirectos Internos

25. Impostos sobre a Transmissão da Propriedade

22. IMPOSTOS DIRECTOS

No início do período em estudo, existiam quatro impostos directos:

a) - A contribuição predial, que incidia sobre os rendimentos da propriedade imobiliária, rústica e urbana.

b) - A contribuição industrial, que incidia sobre os rendimentos resultantes do exercício de actividades económicas não agrícolas.

c) - A contribuição de juros, que incidia sobre os juros de capitais mutuados e de letras protestadas.

d) - O imposto de rendimento, que incidia sobre os rendimentos provenientes da posse de títulos e do exercício de funções públicas.

O decreto de 26 de Maio de 1911 tinha mandado integrar todos os adicionais que incidiam sobre estes impostos na verba principal. Novos adicionais foram, entretanto, criados por diferentes leis durante a primeira guerra mundial, para criar receitas que fizessem face ao aumento de despesas por ela ocasionado. As leis nº 1 096 de 28 de Dezembro de 1920 e nº 1 225 de 24 de Setembro de 1921 confirmaram e reformaram esses adicionais. face à continuação do aumento das despesas, devido à subida dos preços.

*

* *

A lei nº 1 368 de 21 se Setembro de 1922 procurou efectuar uma profunda reforma fiscal, com os seguintes objectivos:

a) - Modernização do sistema fiscal, através da sua organização de acordo com os seguintes princípios:

- tributação do rendimento real;

- criação de um imposto geral sobre o rendimento, que deveria ser o embrião de um futuro imposto único sobre o rendimento.

b) - Simplificação da articulação entre a cobrança dos impostos e a contabilidade pública.

c) - Aumento dos rendimentos do Estado, com vista a atingir o equilíbrio das contas públicas.

Para conseguir o primeiro objectivo, a lei continha as seguintes disposições:

1º - Reforma da contribuição predial e da contribuição industrial.

2º - Reorganização da tributação dos rendimentos da propriedade mobiliária, através da criação do imposto sobre a aplicação de capitais, em que se reuniram a contribuição de juros e a parte do imposto de rendimento sobre rendimentos de títulos.

3º - Abolição do imposto de rendimento sobre funcionários públicos.

4º - Criação do imposto pessoal de rendimento.

Para conseguir o segundo objectivo, a lei mandou que o ano fiscal, que até então coincidia com o ano civil, passasse a coincidir com o ano económico.

Para conseguir o terceiro objectivo, a lei criou um adicional de 25% sobre a contribuição predial rústica,

a contribuição industrial e o imposto sobre a aplicação de capitais. Esse adicional veio depois a ser aumentado para 40% pela lei nº 1 668 de 9 de Setembro de 1924.

*

* *

O regime estabelecido pela lei nº 1 368 para os impostos directos não chegou a vigorar sequer uma década. Com efeito, logo em 1928 e 1929, uma nova reforma fiscal abalou as medidas de modernização do sistema fiscal por ela tomadas, restabeleceu o ano civil como ano fiscal para a contribuição predial (o ano fiscal para os restantes impostos directos passou a coincidir com o ano civil em 1936, tal como o ano económico) e fez desaparecer os adicionais criados em 1922 e aumentados em 1924, ainda que tomando medidas para que a sua receita passasse a provir da verba principal.

Foram linhas de força desta nova reforma fiscal, preparada por uma comissão, nomeada em Julho de 1926 pelo Ministro das Finanças Sinel de Cordes, logo após a revolução de 28 de Maio de 1926, presidida por Oliveira Salazar e cujo relatório foi apresentado em Junho de 1927:

a) - Adaptar o sistema fiscal às características da sociedade portuguesa, através:

- do abandono do objectivo do imposto global e único sobre o rendimento, o que levou à substituição do imposto pessoal de rendimento pelo imposto complementar;

- e da adopção do princípio da tributação do rendimento normal, o que levou à reforma das contribui -

ções predial e industrial, tendo esta última sido dividida em dois impostos — a contribuição industrial e o imposto profissional.

b) - Aumentar as receitas públicas, através:

- do aumento das taxas dos vários impostos;

- e da criação do imposto de salvação pública, na prática um restabelecimento do imposto de rendimento sobre funcionários públicos.

*

* *

O regime da reforma fiscal de 1928 e 1929 perdurou até ao final do período em estudo, apenas com três alterações:

a) - Redução ou suspensão do imposto de salvação pública em vários anos.

b) - Criação do imposto suplementar em 1940.

c) - Criação de um imposto transitório sobre os lucros excepcionais ocasionados pelo estado de guerra em 1942.

*

* *

Vejamos com mais pormenor o regime de cada um dos impostos citados.

- CONTRIBUIÇÃO PREDIAL

Foram a lei de 15 de Fevereiro de 1913 e o decreto de 5 de Junho de 1913 que regularam de forma está -

vel a passagem da contribuição predial a imposto de quota, determinada pelo decreto de 4 de Maio de 1911. Segundo esses diplomas:

1º - O rendimento colectável era:

a) - Para os prédios sujeitos a quota em 4 de Maio de 1911 (prédios urbanos):

- o então vigente, para os prédios situados em Lisboa;

- o então vigente multiplicado por 1.3, para os prédios situados fora de Lisboa.

b) - Para os prédios sujeitos a repartição em 4 de Maio de 1911 (prédios rústicos), 100/7 da contribuição liquidada em 1910.

c) - Para os prédios inscritos na matriz depois de 4 de Maio de 1910, o que se determinasse na avaliação.

2º - A taxa era determinada da seguinte forma:

Rendimento em escudos	taxa em percentagem
de 0 a 10	0
de 10 a 20	t - 3
de 20 a 100	t - 1
de 100 a 300	t
de 300 a 500	t + 1
de 500 a 1 000	t + 2
de 1 000 a 2 000	t + 3
de 2 000 a 5 000	t + 4
de 5 000 a 10 000	t + 5
de 10 000 a 20 000	t + 6
acima de 20 000	t + 7

t era determinada pela lei de receita e despesa para cada ano, sendo geralmente igual a 7 para os prédios

rústicos e a 40 para os prédios urbanos.

Além disso, os rendimentos superiores a 50 contos pagavam mais 20% do excesso acima desse nível.

*

* *

A lei nº 1 368 de 21 de Setembro de 1922 uniformizou a taxa da contribuição predial em 10% e mandou actualizar os rendimentos constantes das matrizes da seguinte forma:

a) - Prédios rústicos — multiplicação por 4, 6 ou 7, conforme o rendimento fosse inferior a 20$00, estivesse entre 20$00 e 100$00, ou fosse superior a 100$00, para os prédios inscritos até 1914; multiplicação pelo índice do custo de vida, para os prédios inscritos posteriormente.

b) - Prédios urbanos de habitação — multiplicação por 2.5, ou 1.5, conforme os prédios tivessem sido inscritos até 1914, ou entre 1914 e 1919; nenhuma correcção para os prédios inscritos depois de 1919.

c) - Outros prédios urbanos — multiplicação por 3.5, ou 2.0, conforme os prédios tivessem sido inscritos até 1914, ou entre 1914 e 1919; nenhuma correcção para os prédios inscritos depois de 1919.

*

* *

O decreto com força de lei nº 15 289 de 30 de Março de 1928 mandou actualizar de novo os rendimentos dos prédios inscritos nas matrizes através da multiplicação pelos seguintes coeficientes:

I.S.E.G. BIBLIOTECA

Ano de Inscrição	Prédios Rústicos	Habitações	Outros Urbanos
até 1914	14.0	10.00	14.00
1915	13.0	6.67	9.36
1916	11.2	6.67	9.36
1917	9.2	6.67	9.36
1918	5.8	6.67	9.36
1919	4.8	2.23	3.51
1920	3.6	1.38	1.75
1921	2.6	1.38	1.75
1922	2.0	1.00	1.00
de 1823 em diante	1.0	1.00	1.00

Além disso, o mesmo decreto fixou as taxas em 15% para a contribuição predial urbana e 23% para a contribuição predial rústica e aboliu todos os adicionais que sobre elas incidiam.

*

* *

O decreto com força de lei nº 16 731 de 13 de Abril de 1929 mandou alterar os factores de correcção aplicados aos rendimentos constantes das matrizes dos prédios rústicos, que passaram a ser:

Ano de Inscrição	Factor	Ano de Inscrição	Factor
Até 1914	22.00	1920	5.66
1915	20.43	1921	4.09
1916	17.60	1922	3.15
1917	14.46	de 1923 a 1925	1.57
1918	9.12	de 1926 em diante	1.00
1919	7.55		

Além disso, o mesmo decreto reduziu a taxa de contribuição predial rústica para 14.5%, o que diminuiu ligeiramente a contribuição para a maioria dos prédios(de 46 vezes a contribuição de 1910, para 45.57 vezes a mesma contribuição), muito embora o aumento do factor de correcção do rendimento favorecesse o crescimento do imposto complementar, compensando essa redução.

O mesmo decreto permitiu ainda que o Ministro das Finanças aplicasse à taxa da contribuição predial urbana (15%) um factor de correcção, o qual veio a ser fixado por despacho em 1.3334 (aumentando assim a taxa para 20%). O decreto-lei nº 26 151 de 19 de Dezembro de 1935 reduziu-a, mais tarde, para 10,5%.

*

* *

O decreto-lei nº 31 975 de 20 de Abril de 1942 autorizou a utilização do cadastro geométrico da propriedade para base da liquidação da contribuição predial rústica. Decretos do governo iriam mandando aplicar o novo sistema concelho a concelho, à medida que fosse possível. Isso aconteceu durante o período em estudo em relação a:

Concelho	Decreto	
Beja + Cuba + Vidigueira	34 456 de 22-05-1945	10 %
Mesão Frio	36 024 de 11-12-1946	8.5%
Castro Verde	36 060 de 26-12-1946	10 %
Serpa	36 105 de 18-01-1947	10 %

- CONTRIBUIÇÃO INDUSTRIAL

No início do período em estudo, estava em vigor a lei de 31 de Março de 1896, a qual dividiu os contribuintes sujeitos à contribuição industrial em dois grupos:

a) - Um constituido pelas fábricas, bancos, sociedades anónimas, empresas de transportes e alguns outros contribuintes, os quais eram tributados pela chamada tabela A, de acordo com indicadores e taxas fixas.

b) - Outro constituido pelos restantes contribuintes (sobretudo pequenos artesãos e comerciantes) os quais eram tributados pela chamada tabela B, de acordo com a actividade desenvolvida e a ordem da terra onde era exercida.

*

* *

A lei nº 1 368 de 21 de Setembro de 1922 uniformizou as regras de cálculo da contribuição industrial, que passou a ser constituida por duas partes:

a) - Uma taxa anual paga adiantadamente igual:

- para as sociedades a 0.25% do capital social mais 40$00 por empregado maior e 20$00 por empregado menor;

- para as outras empresas a 5% do valor locativo dos imóveis ocupados.

b) - Uma taxa complementar igual a 10% dos lucros verificados ou presumíveis.

A lei nº 1 668 de 9 de Setembro de 1924 aumentou a contribuição das sociedades por empregado para 87$32

e 43$66, conforme fosse maior ou menor, respectivamente.

*

* *

O decreto com força de lei nº 16 731 de 13 de Abril de 1929 dividiu a contribuição industrial em dois impostos: a contribuição industrial e o imposto profis - sional. O segundo passou a incidir sobre os rendimentos provenientes do exercício de profissão liberal ou do tra balho por conta de outrem. Os restantes contribuintes do que era até então a contribuição industrial continuaram abrangidos por ela, tendo sido divididos por três grupos:

a) - O grupo A, constituido pelos contribuin - tes sujeitos a taxa fixa (calculada de forma semelhante à tabela B anterior a 1922).

b) - O grupo B, constituido pelas sociedades anónimas e em comandita por acções, colectadas em função do capital, calculado da seguinte forma:

- pela média das cotações no último ano civil;
- pelo capital nominal, se não existissem cota ções, ou fossem inferiores ao capital nominal;
- pelo dividendo distribuido, no caso de ele ser inferior a $^1/16$ ou superior a $^1/12$ do resultado obti do pelos métodos anteriores.

A taxa era dada pelo quadro seguinte:

Situação	Bancos	Companhias Seguros	Outras Sociedades
com lucros	1.17%	2.5%	3.5%
sem lucros	0.75%	1.0%	1.0%

c) - O grupo C, constituido pelas outras empresas, colectadas em função dos lucros presumíveis, determinados pelo volume das transacções, com taxa de 15%.

- CONTRIBUIÇÃO DE JUROS

Segundo a lei de 18 de Agosto de 1887 e o decreto de 3 de Julho de 1896, pagavam contribuição de juros os capitais mutuados e as letras protestadas, com taxa de 13.5%, supondo-se os juros iguais a 5% do capital no caso do mútuo e a 6% do capital no caso de letras, se ele fosse desconhecido. Estavam isentos os empréstimos inferiores a 50$000, os empréstimos de Misericórdias e os empréstimos de géneros para sementeiras.

A lei nº 1 368 de 21 de Setembro de 1922 mandou que a contribuição de juros passasse a constituir a secção A do imposto sobre a aplicação de capitais.

- IMPOSTO DE RENDIMENTO

De acordo com a lei de 18 de Junho de 1880 e com o decreto de 12 de Novembro de 1880, o imposto de rendimento era constituido pelas cinco classes que a seguir indicamos com as respectivas taxas:

A - rendimentos de aplicação de capitais (dividendos de acções e juros de obrigações) - 3%;

B - rendimentos do exercício de empregos - 2%;

C - rendimentos da propriedade imobiliária - 2%;

D - rendimentos do comércio e da indústria - 2%;

E - outros rendimentos - 3%.

A lei de 27 de Abril de 1882 aboliu as classes C, D e E.

A lei de 26 de Fevereiro de 1892 aumentou a taxa que incidia sobre os juros da dívida pública interna para 30%.

A lei nº 1 368 de 21 de Setembro de 1922:

a) - Transformou a classe A na secção B do imposto sobre a aplicação de capitais.

b) - Aboliu a classe B.

O decreto nº 8 465 de 4 de Novembro de 1922 mandou continuar a cobrar a classe B, mas o decreto nº 8 603 de 27 de Janeiro de 1923 restringiu essa medida aos vencimentos pagos pelas pessoas colectivas de utilidade pública.

- IMPOSTO SOBRE A APLICAÇÃO DE CAPITAIS

O imposto sobre a aplicação de capitais foi criado pela lei nº 1 368 de 21 de Setembro de 1922, sendo constituido:

a) - Por uma secção A correspondente à anterior contribuição de juros.

b) - Por uma secção B correspondente à anterior classe A do imposto de rendimento.

A secção A continuou regulada pelos diplomas relativos à contribuição de juros. A secção B foi alvo de nova regulamentação que, em especial, alargou a sua incidência aos rendimentos de títulos estrangeiros detidos por nacionais e fixou a taxa em 10%.

O decreto nº 15 290 de 30 de Março de 1928 reduziu a taxa que incidia sobre os rendimentos de títulos estrangeiros para 2%.

O decreto com força de lei nº 16 731 de 13 de Abril de 1929 uniformizou as restantes taxas em 14% e o juro suposto na secção A em 8%.

O decreto-lei nº 23 592 de 23 de Fevereiro de 1934 baixou para 10% a taxa que incidia sobre os rendimentos das sociedades anónimas e em comandita por acções.

O decreto nº 27 417 de 30 de Dezembro de 1936 baixou o juro suposto na secção A para 6.5%.

- IMPOSTO PESSOAL DE RENDIMENTO

O imposto pessoal de rendimento foi criado pela lei nº 1 368 de 21 de Setembro de 1922. Segundo ela:

a) - A matéria tributável era a totalidade do rendimento familiar anual, determinado por declaração do contribuinte, com as seguintes deduções:

- 30% dos rendimentos do trabalho;
- juros pagos;
- rendas pagas;
- prejuízos sofridos;
- prémios de seguros;
- quotas de instituições de providência;
- impostos pagos;
- 3 600$00 por contribuinte;
- 1 200$00 pela mulher;
- 600$00 por cada filho até quatro anos;
- 1 000$00 por cada filho com mais de quatro anos;

- 500$00 por cada outra pessoa a seu cargo.

b) - As taxas eram as seguintes:

Rendimento em Contos	Taxa em Percentagem
de 0 a 5	0.50
de 5 a 10	1.00
de 10 a 15	1.50
de 15 a 20	2.00
de 20 a 25	2.50
de 25 a 30	3.25
de 30 a 35	4.00
de 35 a 40	4.75
de 40 a 45	5.50
de 45 a 50	6.25
de 50 a 55	7.00

De 55 a 170 contos, a taxa aumentava 1% cada 5 contos. A partir de 170 contos aplicava-se a taxa única de 30%.

Todas as quantias relativas ao imposto pessoal de rendimento deviam ser actualizadas de acordo com a evolução do índice do custo de vida.

O decreto com força de lei nº 15 290 de 30 de Março de 1928 substituiu o imposto pessoal de rendimento pelo imposto complementar.

- IMPOSTO COMPLEMENTAR

O imposto complementar foi criado pelo decreto com força de lei nº 15 290 de 30 de Março de 1928 para substituir o imposto pessoal de rendimento. Incidia sobre os rendimentos sujeitos à contribuição predial, à taxa com - plementar da contribuição industrial e ao imposto sobre a

aplicação de capitais, com taxa de 4% para as sociedades e progressiva para os indivíduos, existindo limite de isenção de 7 contos, taxa de 2.0% de 7 a 15 contos, subida de 0.5% da taxa por escalões de 15 contos entre 15 e 180 contos e taxa de 8,5% para os rendimentos superiores a 200 contos.

A liquidação era feita em conjunto com os impostos que se visava complementar.

*

* *

O decreto com força de lei nº 16 731 de 13 de Abril de 1929 regulou a liquidação e cobrança do imposto complementar por forma a adaptá-las às reformas então operadas nos restantes impostos directos. Assim, a matéria colectável passou a ser determinada da maneira seguinte:

a) - Rendimentos sujeitos à contribuição predial — rendimentos actualizados de acordo com os decretos nº 15 289 e nº 16 731.

b) - Rendimentos sujeitos à contribuição industrial:

- grupo A - cinco vezes a colecta;

- grupo B - 6.45% do capital para os bancos e 7.35% do capital para as outras sociedades;

- grupo C - o rendimento presumido.

c) - Rendimentos sujeitos ao imposto profissional:

- trabalhadores por conta de outrém — o vencimento;

- trabalhadores por conta própria — dez vezes a colecta.

d) - Rendimentos sujeitos ao imposto sobre a aplicação de capitais — a matéria colectável do imposto.

As taxas não foram alteradas.

*

* *

O decreto nº 17 555 de 5 de Novembro de 1929 alterou a forma de cálculo do imposto complementar para as sociedades de seguros — ele passou a ser constituido por um adicional de 12% à contribuição industrial.

*

* *

O decreto-lei nº 22 541 de 18 de Maio de 1933, substituiu toda a legislação relativa ao imposto complementar, excepto o decreto nº 17 555. As novidades fundamentais por ele introduzidas foram:

a) - A liquidação em separado dos impostos que se visava complementar.

b) - Um complexo sistema de taxas, que variavam conto a conto desde 0.18% para 11 contos (novo limite de isenção) até 4.97% para 200 contos e eram calculadas de acordo com a fórmula $t = 8.5 - 705/r$ (onde t é a taxa em percentagem e r o rendimento em contos) para os rendimentos superiores a 200 contos.

*

* *

O decreto-lei nº 35 594 de 13 de Abril de 1946 tornou a substituir toda a legislação relativa ao imposto complementar excepto o decreto nº 17 555. A sua principal inovação foi no domínio das taxas: o limite de isenção foi aumentado para 50 contos e a taxa passou a subir desde 3% até 30% por escalões de 50 contos.

— IMPOSTO DE SALVAÇÃO PÚBLICA

O imposto de salvação pública foi criado pelo decreto com força de lei nº 15 466 de 14 de Maio de 1928, consistindo, na prática, em deduções aos vencimentos dos funcionários públicos.

Foi cobrado em 1928-1929, reduzido a metade em 1929-1930, suspenso em 1930-1931, cobrado de novo entre 1931-1932 e 1934-1935, suspenso no prolongamento desse ano económico e nos seguintes até 1939, cobrado em 1940 e 1941 e suspenso no resto do período em estudo.

— IMPOSTO PROFISSIONAL

O imposto profissional foi separado da contribuição industrial pelo decreto nº 16 731 de 13 de Abril de 1929 e incidia sobre os rendimentos do trabalho, mais precisamente:

a) - Sobre os vencimentos, gratificações e percentagens dos empregados por conta de outrém, com taxas de 2, 5 e 8% respectivamente.

b) - Sobre o exercício de profissões liberais, de acordo com uma tabela variável com a profissão e a ordem

da terra onde era exercida.

No caso da alínea a), o apuramento da matéria colectável era efectuado por meio de declarações dos contribuintes e da entidade empregadora, devendo esta praticar a retenção na fonte. Estavam isentos os rendimentos anuais inferiores a 7 200$00 em Lisboa, no Porto e em Vila Nova de Gaia, a 6 500$00 nas capitais de distrito e a 5 600$00 nas outras terras.

No caso da alínea b), a repartição do contingente atribuível aos indivíduos exercendo uma dada profissão em cada concelho era efectuada por comissões mistas.

*

* *

O decreto-lei nº 32 423 de 23 de Novembro de 1942:

a) - Aumentou a taxa sobre os vencimentos dos empregados por conta de outrém para 3%.

b) - Alargou o imposto profissional aos assalariados, com taxa de 1%.

Diversos diplomas alargaram os limites de isenção dos vencimentos nos anos da segunda guerra mundial até 12 000$00, 10 800$00 e 9 600$00 respectivamente, nos três casos citados acima.

— IMPOSTO SUPLEMENTAR

O imposto suplementar foi criado pela lei nº 1 985 de 17 de Dezembro de 1940 e regulado pelo decreto-lei nº 31 127 de 5 de Fevereiro de 1941 e pelo decreto

nº 31 128 da mesma data.

Compunham-se duas classes:

a) - A classe A incidia sobre a acumulação de dois rendimentos sujeitos ao imposto profissional, ou,mais precisamente:

- sobre a remuneração não principal;

- e sobre a parte da remuneração principal que excedesse 60 contos por ano.

(Remuneração principal era, por definição da lei:

- a de funcionário público;

- a de profissão liberal, caso nenhuma fosse de função pública;

- a maior, caso nenhuma fosse de função pública ou profissão liberal).

b) - A classe B incidia sobre os rendimentos provindos de cargos públicos ou de sociedades que excedessem 120 contos por ano.

Estavam isentos os honorários do Presidente da República e as remunerações abaixo de 33 contos. O decreto nº 31 942 de 1 de Abril de 1942 aumentou este limite para 60 contos.

A taxa era progressiva:

Rendimento em contos	Taxa em percentagem
de 33 depois 60 até 120	5
de 120 até 150	20
de 150 até 200	25
de 200 até 400	30
superior a 400	40

— IMPOSTO SOBRE OS LUCROS EXCEPCIONAIS OCASIONADOS PELO ESTADO DE GUERRA

O imposto sobre os lucros excepcionais ocasionados pelo estado de guerra foi criado pela lei nº 1 989 de 6 de Março de 1942 e regulado pelo decreto-lei nº 32 162 de 23 de Julho de 1942, e pelo decreto nº 33 582 de 23 de Março de 1944.

Incidia sobre os lucros auferidos nos anos de 1941 a 1945 que excedessem 120% dos lucros normais, definidos como a média dos cinco anos anteriores à guerra.

A taxa era progressiva com o excedente:

Excesso dos lucros sobre o normal	Taxa em percentagem
até 20%	15 a 20
de 20 a 40%	25
de 40 a 60%	30
de 60 a 80%	35
de 80 a 100%	40
mais de 100%	50

23. DIREITOS ADUANEIROS

Não nos é, naturalmente, possível examinar nos limites deste trabalho todas as alterações sofridas ao longo do período em estudo pelos milhares de rubricas que compunham as pautas de importação e de exportação. Restringir-nos-emos, por isso, a indicar as modificações principais do conjunto das pautas e a assinalar algumas alterações de pormenor excepcionalmente importantes.

— PAUTA DE 1892

No início do período em estudo, estava em vigor a pauta aprovada pelo decreto de 10 de Maio de 1892.

Durante a primeira guerra mundial, diferentes diplomas aumentaram alguns direitos de exportação ou estabeleceram mesmo proibições, com vista a restringir a saída do país de alguns produtos considerados essenciais ao abastecimento público.

No último ano de guerra e no após-guerra, foram tomadas medidas para restabelecer o valor dos direitos cobrados e o nível de protecção da economia nacional, face à desvalorização da moeda portuguesa, em que estavam expressos os direitos. Assim:

a) - O decreto nº 4 133 de 18 de Abril de 1918 mandou que os direitos de importação passassem a ser pagos em ouro.

b) - O decreto nº 4 682 de 27 de Abril de 1918 estabeleceu sobretaxas sobre a importação de diversas mercadorias.

c) - O decreto nº 6 263 de 2 de Dezembro de 1919 mandou duplicar todos os direitos e sobretaxas de importação e exigir em ouro apenas metade dos novos quantitativos.

d) - A lei nº 1 193 de 31 de Agosto de 1920 mandou que fosse exigido em ouro o quantitativo integral dos direitos e sobretaxas estabelecidos pelo decreto nº 6 263.

— PAUTA DE 1923

O decreto nº 8 471 de 27 de Março de 1923 e nº 8 747 de 31 de Março de 1923 puseram em vigor novas pautas, a partir de 20 de Abril de 1923.

— PAUTA DE 1929

O decreto nº 17 823 de 31 de Dezembro de 1929 reformou de novo o conjunto das pautas aduaneiras.

Ao longo dos anos seguintes, diferentes diplomas tomaram medidas de carácter proteccionista, ou de represália contra medidas idênticas tomadas por outros países. Destaquemos:

a) - O adicional de 20% sobre os direitos de importação lançado pelo decreto nº 20 935 de 26 de Fevereiro de 1932.

b) - O regime de protecção da bandeira instituido pelo decreto nº 24 115 de 29 de Junho de 1934, através de um adicional de 13.5% sobre os direitos de exportação pagos pelas mercadorias exportadas em navios estrangeiros.

O decreto-lei nº 30 252 de 30 de Dezembro de 1939 elevou para o dobro os direitos específicos de exportação e aumentou para 2.5% a taxa dos direitos de exportação *ad valorem* inferiores a esse nível, com vista a compensar as previsíveis diminuições dos direitos de importação provocadas pela guerra mundial. Tais aumentos deixaram de vigorar em 1947.

Durante os anos da segunda guerra mundial, são de destacar as sucessivas medidas de regulamentação da exportação do volfrâmio e dos seus minérios e de aumento dos direitos que sobre ela incidiam, as quais os fizeram subir de 1$06/t para 2 800$00/t.

24. IMPOSTOS INDIRECTOS INTERNOS

Os impostos indirectos internos existentes no início do período em estudo eram em grande número, podendo ser classificados por três tipos:

a) - Imposto do selo.

b) - Direitos de consumo. dos quais se destaca - vam:

- a contribuição sumptuária;
- o real de água;
- e os direitos cobrados nas barreiras de Lisboa.

c) - Impostos sobre produção, que incidiam so - bre várias actividades económicas, nomeadamente:

- a pesca;
- a indústria extractiva;
- o transporte ferroviário;
- e várias indústrias transformadoras, como as do álcool, dos fósforos. dos explosivos. etc..

A modernização do sistema fiscal tentada pela lei nº 1 368 de 21 de Setembro de 1922 abrangeu também os impostos indirectos. Neste domínio, essa lei:

a) - Aboliu os direitos de consumo.

b) - Criou o imposto sobre o valor das transac - ções.

Também aqui o decreto com força de lei nº 16 731 de 13 de Abril de 1929 procurou corrigir a invocada inadequação das disposições da lei nº 1 368 à sociedade portu - guesa, abolindo o imposto sobre o valor das transacções e

aumentando a contribuição industrial para substituir as suas receitas.

Entretanto, duas outras alterações tinham ocorrido no campo dos impostos indirectos:

a) - A criação da taxa de salvação nacional.

b) - A criação de novos impostos sobre a produção, nomeadamente sobre as seguintes actividades:

- espectáculos;
- jogo;
- camionagem;
- indústrias do tabaco.

Vejamos mais em pormenor como evoluiu o regime dos principais destes impostos.

— IMPOSTO DO SELO

A tabela do imposto de selo em vigor no início do período em estudo era a da lei de 24 de Maio de 1902.

Os decretos nº 4 056 de 6 de Abril de 1918 e nº 4 213 de 25 de Abril de 1918 impuseram aos valores dessa tabela um adicional de 50% enquanto durasse o estado de guerra.

Cessado este, logo a lei nº 1 193 de 31 de Agosro de 1921 duplicou as taxas de 1902 com excepções. Para evitar erros na sua aplicação, as tabelas corrigidas foram integralmente publicadas pelo decreto nº 7 772 de 3 de Novembro de 1921.

A lei nº 1 612 de 1 de Março de 1924 mandou quintuplicar as taxas de 1921. Pouco tempo depois, a lei nº 1 633 de 17 de Julho de 1924 efectuou algumas alterações

à tabela. De novo se efectuou a publicação integral des - ta, pelo decreto nº 10 039 de 26 de Agosto de 1924.

O decreto nº 16 732 de 13 de Abril de 1929 man - dou integrar no imposto do selo o imposto sobre o valor das transacções que incidia sobre as operações bancárias.

Finalmente, o decreto nº 21 427 de 30 de Junho de 1932 mandou multiplicar as taxas do imposto do selo por 1.25, publicando-se nova tabela geral através do decreto nº 21 591 de 11 de Agosto de 1932.

— IMPOSTO SOBRE O VALOR DAS TRANSACÇÕES

O imposto sobre o valor das transacções foi cria- do pela lei nº 1 368 de 21 de Setembro de 1922 e incidia sobre a venda ou troca de mercadorias, serviços e activos financeiros, com as seguintes taxas:

a) - 10% sobre as vendas de artigos de luxo ou em estabelecimentos de luxo.

b) - 5% sobre as vendas em estabelecimentos de 1ª classe.

c) - 3% sobre as vendas em estabelecimentos de 2ª classe.

d) - 2% sobre as vendas em outros estabelecimen - tos e sobre as receitas de espectáculos.

e) - 1% sobre as vendas fora de estabelecimentos.

f) - 0.5% sobre as vendas de activos financeiros.

Havia muitas isenções, destacando-se as do pão, das transacções em que interviesse o Estado e das vendas das cooperativas de consumo aos seus associados.

O pagamento podia ser feito por avença.

Sobre o imposto recaia um adicional de 75% que a lei nº 1 668 de 9 de Setembro de 1924 aumentou para 90%.

Como já dissémos, este imposto foi extinto pelo decreto com força de lei nº 16 731 de 13 de Abril de 1929.

— TAXA DE SALVAÇÃO NACIONAL

A taxa de salvação nacional foi criada pelo decreto com força de lei nº 15 814 de 31 de Julho de 1928 e incidia sobre:

a) - A gasolina, com a taxa de 0$02 ouro/Kg, aumentada para 0$83/Kg pelo decreto nº 19 970 de 29 de Junho de 1931 e para 1$60/Kg pelo decreto nº 24 462 de 4 de Setembro de 1934, mas reduzida para 0$83/Kg de novo pelo decreto nº 25 251 de 15 de Abril de 1935.

b) - O querosene, com a taxa de 0$005 ouro/Kg, que passou a ser de 0$12 (2)/Kg após a reforma monetária de 1931.

c) - O açúcar, com a taxa de 0$03 ouro/Kg, reduzida a 0$015 ouro/Kg pelo decreto nº 17 048 de 29 de Junho de 1929, transformada em 0$36(6)/Kg pela reforma monetária de 1931 e determinada mensalmente por despacho do Ministro das Finanças em função da cotação do açúcar, a partir do decreto nº 30 258 de 8 de Janeiro de 1940.

Os decretos nº 18 019, nº 18 020 e nº 18 021, todos de 1 de Março de 1930, estenderam este imposto aos Açores, à Madeira e às colónias, respectivamente.

— RENDIMENTOS DOS TABACOS

Referir-nos-emos neste ponto ao conjunto dos rendimentos dos tabacos, apesar de nem todos serem impostos indirectos, porque classificámos nesta rubrica a maior parte desses rendimentos e seria inconveniente o tratamento em separado das várias partes que os constituiam.

O decreto de 11 de Julho de 1907 aprovou um contrato com a Companhia dos Tabacos de Portugal, para vigorar entre 1 de Maio de 1907 e 30 de Abril de 1926, concedendo o monopólio do negócio dos tabacos àquela companhia em troca de:

a) - Uma renda anual de 6 520 contos.

b) - Uma participação dos lucros de, pelo menos:

- 50 contos anuais de 1907-1908 a 1909-1910;
- 150 contos anuais de 1910-1911 a 1912-1913;
- 300 contos anuais de 1913-1914 a 1916-1917;
- 400 contos anuais de 1917-1918 a 1919-1920;
- 450 contos anuais de 1920-1921 a 1925-1926.

O decreto nº 4 510 de 27 de Junho de 1918 autorizou o aumento do preço do tabaco em troca do aumento do mínimo da participação nos lucros em 300 contos anuais.

O acordo de 4 de Agosto de 1924 fixou a renda de 1924-1925 em 15 mil contos e a de 1925-1926 em 16 mil contos, além de ter revisto as regras de cálculo da participação nos lucros.

O decreto nº 11 766 de 25 de Junho de 1926 legalizou o regime de administração directa por parte do Estado da Companhia dos Tabacos de Portugal, estabelecido na prática em 1 de Maio de 1926.

O decreto nº 13 587 de 11 de Maio de 1927 estabeleceu um novo regime dos tabacos, caracterizado pela liberdade de produção e venda sob controlo do Estado. Este regime, como o preâmbulo do decreto reconhecia, conduziu necessariamente ao que devemos designar por mercado de oligopólio, o qual vigorou até ao final do período em estudo. Nele, as receitas do Estado provindas dos negócios do tabaco passaram a ser constituidas por um imposto sobre a produção e por participações nos lucros das companhias.

25. IMPOSTOS SOBRE A TRANSMISSÃO DA PROPRIEDADE

Devemos considerar neste ponto:

a) - A contribuição de registo sobre transmissões a título oneroso, que o decreto com força de lei nº 16 731 de 13 de Abril de 1929 mandou que se passasse a chamar sisa.

b) - A contribuição de registo sobre transmissões a título gratuito, que o decreto com força de lei nº 16 731 de 13 de Abril de 1929 mandou que se passasse a chamar imposto sobre as sucessões e doações.

— CONTRIBUIÇÃO DE REGISTO SOBRE TRANSMISSÕES A TÍTULO ONEROSO, DEPOIS SISA

Incidia sobre o valor dos bens imóveis vendidos ou trocados (determinado pelo preço da transacção ou pelo valor matricial dos bens), com taxa que evoluiu da seguinte forma:

a) - Decreto de 24 de Maio de 1911 - 8%

b) - Lei nº 1 668 de 9 de Setembro de 1924 -10%.

c) - Decreto com força de lei nº 16 731 de 13 de Abril de 1929 — 12% para os prédios rústicos e 8% para os urbanos.

Durante a década de 1930-1940, diversos diplomas estabeleceram isenções para as primeiras transmissões de prédios urbanos, com vista a fomentar a actividade da cons

trução civil.

— CONTRIBUIÇÃO DE REGISTO SOBRE TRANSMISSÕES A TÍTULO GRATUITO, DEPOIS IMPOSTO SOBRE AS SUCESSÕES E DOAÇÕES

Incidia sobre o valor global dos bens transmitidos por sucessão ou doação (na prática basicamente sobre o valor matricial dos bens imóveis envolvidos na transmissão), com taxas que variavam com o valor dos bens transmitidos e com o grau de parentesco entre o transmissor e o beneficiário da transmissão. Essas taxas evoluiram da seguinte forma ao longo do período em estudo (valores das taxas expressos em percentagens):

a) Decreto de 24 de Maio de 1911:

Valor em escudos	Descendentes	Ascendentes	Cônjuges	Irmãos	Parentes 3º grau	Outros
de 50 a 200	2.00	5.00	7.50	10.00	15.50	16.00
de 200 a 500	2.00	5.25	7.75	10.25	15.75	16.25
de 500 a 1 000	2.00	5.50	8.00	10.50	16.00	16.50
de 1 000 a 5 000	2.00	5.75	8.25	10.75	16.25	16.75
de 5 000 a 15 000	2.00	6.00	8.50	11.00	16.50	17.00
de 15 000 a 30 000	2.00	6.25	8.75	11.25	16.75	17.25
de 30 000 a 50 000	2.00	6.50	9.00	11.50	17.00	17.50
mais de 50 000	2.00	6.75	9.25	11.75	17.25	17.75

b) Lei nº 1 668 de 9 de Setembro de 1924:

Valor em contos	Descendentes	Ascendentes	Cônjuges	Irmãos	Parentes 3º grau	Outros
até 1	2.5	6.0	8.0	11.0	16.0	22.0
de 1 a 5	3.0	6.5	9.0	12.0	17.0	23.0
de 5 a 10	3.5	7.0	9.5	13.0	18.0	24.0
de 10 a 50	4.0	8.0	10.5	14.0	19.0	25.0
de 50 a 100	4.5	9.0	11.5	15.0	20.0	26.0
de 100 a 500	5.0	10.0	12.5	16.0	21.0	28.0
de 500 a 1 000	5.5	11.0	13.5	17.0	22.0	30.0
mais de 1 000	6.0	12.0	14.5	18.0	23.0	35.0

c) Decreto nº 15 291 de 30 de Março de 1928:

Valor em contos	Descendentes	Ascendentes	Cônjuges	Irmãos	Parentes 3º grau	Outros
de 0.1 a 0.25	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
de 0.25 a 5	2.0	6.5	6.5	10.5	15.0	25.0
de 5 a 20	2.5	7.0	7.0	11.0	15.5	26.0
de 20 a 100	3.0	7.5	7.5	11.5	16.0	27.0
de 100 a 500	3.5	8.0	8.0	12.0	16.5	28.0
de 500 a 1 000	4.0	8.5	8.5	12.5	17.0	29.0
mais de 1 000	5.0	9.0	9.0	13.0	17.5	30.0

d) Decreto com força de lei nº 16 731 de 13 de Abril de 1929:

Valor em contos	Descendentes	Ascendentes	Cônjuges	Irmãos	Parentes 3º grau	Outros
de 0.1 a 1	2	6	6	10	12	15
de 1 a 5	3	10	10	15	20	25
de 5 a 20	4	11	11	16	21	27
de 20 a 100	5	12	12	17	22	29
de 100 a 500	6	13	13	18	23	31
de 500 a 1 000	7	14	14	19	24	33
mais de 1 000	8	15	15	20	25	35

O decreto-lei nº 19 969 de 29 de Junho de 1931 desdobrou o último escalão da tabela do imposto sobre sucessões e doações do decreto com força de lei nº 16 731 em dois:

Valor em contos	Descendentes	Ascendentes	Cônjuges	Irmãos	Parentes 3º grau	Outros
de 1 000 a 5000	8	15	15	20	25	35
mais de 5 000	9	16	16	22	27	38

O mesmo decreto-lei nº 19 969 lançou um adicional de 2% sobre o valor das transmissões gratuitas tributadas pelo mesmo imposto. O decreto nº 20 558 de 2 de Dezembro de 1931 elevou a taxa do adicional para 3%. O decreto nº 21 426 de 30 de Junho de 1932 aumentou-a ainda para 5%. O decreto nº 26 151 de 19 de Dezembro de 1935 reduziu-a, entretanto, para 4%.

*

* *

O decreto nº 4 692 de 12 de Julho de 1918 determinou que a contribuição de registo sobre transmissões a título gratuito que incidia sobre o valor dos títulos de dívida pública fundada fosse paga por avença anual sobre o rendimento dos títulos no valor de 5% desse rendimento. Tal disposição vigorou até final do período em estudo.

*

* *

Resta notar que, tanto a contribuição de registo sobre as transmissões a título gratuito como a contribuição de registo sobre as transmissões a título oneroso foram sujeitas a um adicional de 25% pela Lei nº 1 368 de 21 de Setembro de 1922, adicional que a Lei nº 1 668 de 9 de Setembro de 1924 aumentou para 40% e que o decreto com força de lei nº 16 731 de 13 de Abril de 1929 aboliu.

CAPÍTULO 4 - AS DESPESAS

Secção A - Estudo Administrativo

Secção B - Estudo Financeiro

Secção C - Estudo Económico

Secção D - Estudo Funcional

SECÇÃO A - ESTUDO ADMINISTRATIVO

26. Classificação Administrativa

27. Composição Administrativa

28. Cumprimento dos Orçamentos

26. CLASSIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA

A classificação das despesas chegou a ser efectuada no Orçamento e na Conta Geral do Estado a sete níveis:

1º - Contas
2º - Ministérios
3º - Capítulos
4º - Classes
5º - Artigos
6º - Números
7º - Alíneas

26.1. AS CONTAS

Em relação às contas, nada há a acrescentar ao que ficou dito no ponto 7.

Recordemos apenas que elas chegaram a ser em número de quatro, a saber:

a) - Ordinária, existente durante todo o período em estudo.

b) - Extraordinária, também existente durante todo o período em estudo.

c) - Serviços autónomos, existente de 1917-1918 até 1928-1929.

d) - Excepcional resultante da guerra, existente de 1914-1915 até 1927-1928.

26.2. OS MINISTÉRIOS

A decomposição a nível de ministérios era efectuada nas contas ordinária. extraordinária e excepcional resultante da guerra.

*

* *

O decreto de 8 de Outubro de 1910 deu as seguintes designações aos sete ministérios existentes aquando da proclamação da República:

- Ministério das Finanças;
- Ministério do Interior;
- Ministério da Justiça e dos Cultos (ou, abreviadamente Ministério da Justiça);
- Ministério da Guerra;
- Ministério da Marinha e Colónias;
- Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- Ministério do Fomento.

Destes nomes, eram novos os seguintes:

a) Finanças - anteriormente Ministério da Fazenda.

b) Interior - anteriormente Ministério do Reino.

c) Justiça - anteriormente Ministério dos Negó - cios Eclesiásticos e Justiça.

d) - Marinha e Colónias — anteriormente Ministério da Marinha e Ultramar.

e) - Fomento - anteriormente Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

O decreto de 23 de Agosto de 1911 dividiu o Ministério da Marinha e Colónias em dois: Ministério da Marinha e Ministério das Colónias.

A lei nº 12 de 7 de Julho de 1913 criou o Ministério da Instrução Pública. Os serviços que dele passaram a fazer parte pertenciam até então aos Ministérios do Interior (instrução primária, secundária, universitária e artística) e do Fomento (instrução técnica).

A lei nº 494 de 16 de Março de 1916 criou o Ministério do Trabalho e Previdência Social. Os serviços que dele passaram a fazer parte (trabalho, previdência, subsistências, transportes e comunicações) pertenciam até então ao Ministério do Fomento.

O decreto nº 3 511 de 5 de Novembro de 1917 reorganizou os Ministérios do Fomento e do Trabalho e Previdência Social. O primeiro passou a chamar-se Ministério do Comércio, Comunicações e Obras Públicas (ou, abreviadamente, Ministério do Comércio) e a ele regressaram os serviços de subsistências, transportes e comunicações; o segundo passou a chamar-se Ministério da Agricultura, Indústria, Trabalho e Previdência Social (ou, abreviadamente Ministério do Trabalho) e para ele transitaram os serviços de agricultura, geologia e minas.

O decreto nº 3 902 de 9 de Março de 1918 dividiu em dois cada um dos ministérios organizados pelo decreto nº 3 511. Assim: o Ministério do Comércio foi dividido em Ministério do Comércio (ao qual regressaram os serviços de instrução comercial e industrial) e Ministério das

Subsistências e Transportes; e o Ministério do Trabalho foi dividido em Ministério do Trabalho (para o qual transitaram os serviços de saúde) e Ministério da Agricultura (para o qual passaram os serviços de instrução agrícola).

O decreto nº 4 639 de 14 de Julho de 1918 extinguiu o Ministério das Subsistências e Transportes, cujos serviços regressaram ao Ministério do Comércio.

O decreto nº 4 879 de 10 de Outubro de 1918 criou o Ministério dos Abastecimentos e Transportes, revogando, na prática, o decreto nº 4 639.

Durante o período em que Sidónio Pais foi Presidente da República eleito por sufrágio universal (Maio a Dezembro de 1918) os Ministérios foram designados por Secretarias de Estado.

A lei nº 882 de 17 de Setembro de 1919 extinguiu o Ministério dos Abastecimentos e Transportes, cujos serviços regressaram definitivamente ao Ministério do Comércio.

O decreto nº 11 267 de 25 de Novembro de 1925 extinguiu o Ministério do Trabalho, cujos serviços foram repartidos pelos Ministérios das Finanças (serviços de previdência), do Interior (serviços de saúde, após breve passagem pelo Ministério da Instrução Pública) e do Comércio (serviços de trabalho, geologia e minas).

O decreto com força de lei nº 21 454 de 24 de Julho de 1932 organizou os Ministérios das Obras Públicas e Comunicações e do Comércio, Indústria e Agricultura, a partir dos Ministérios do Comércio e da Agricultura. Estes tinham, entretanto, deixado de compreender os serviços de instrução técnica, regressados ao Ministério da Instrução Pública.

O decreto-lei nº 22 708 de 20 de Junho de 1933 mudou o nome do Ministério da Justiça e Cultos para Ministério da Justiça.

O decreto-lei nº 22 873 de 24 de Julho de 1933 dividiu o Ministério do Comércio, Indústria e Agricultura em dois: Ministério do Comércio e Indústria e Ministério da Agricultura.

A lei nº 1 941 de 11 de Abril de 1936 mudou o nome do Ministério da Instrução Pública para Ministério da Educação Nacional.

O decreto-lei nº 30 692 de 27 de Agosto de 1940 criou o Ministério da Economia, por fusão dos Ministérios do Comércio e Indústria e da Agricultura.

O decreto-lei nº 36 061 de 27 de Dezembro de 1946 dividiu o Ministério das Obras Públicas e Comunicações em dois: Ministério das Obras Públicas e Ministério das Comunicações.

*

* *

Podemos comentar todas estas modificações agrupando-as em seis conjuntos:

a) - Mudanças de designações de Outubro de 1910 — trata-se de uma expressão de novas concepções das funções do Estado e de novos programas para o seu cumprimento. Delas se destacam:

- a substituição da designação de Negócios Eclesiásticos e Justiça pela de Justiça e Cultos, ligada a uma nova concepção das relações entre o Estado e a Igreja — separação das duas instituições, com consideração

pelo poder político de todas as religiões em pé de igual - dade;

- a substituição da designação de Ultramar pela de Colónias, ligada à intensificação da política de apro - veitamento dos territórios ultramarinos preconizada pelo programa republicano, com maior descentralização adminis - trativa e financeira e eventual fixação de populações me - tropolitanas.

b) - Criações de novos ministérios levadas a cabo pela Primeira República — trata-se da tradução na organi- zação da administração central do Estado de preocupações políticas como:

- o ultramar - Ministério das Colónias;
- a educação - Ministério da Instrução Publica;
- a política social - Ministério do Trabalho;
- o mundo rural - Ministério da Agricultura.

c) - Modificações efémeras da época da primeira guerra mundial — trata-se:

- da criação de um ministério para os assuntos re lativos às subsistências e aos abastecimentos, apenas ne - cessário enquanto durou a intervenção excepcional do Esta- do nos mercados de subsistências exigida pelo conflito;

- da designação de Secretarias de Estado, usada para vincar o carácter presidencialista do regime de Sidó- nio Pais.

d) - Extinção do Ministério do Trabalho, justifi- cada no preâmbulo do decreto nº 11 267 de 25 de Novembro de 1925 pela inadequação desse Ministério como instrumento da política social, cuja necessidade era reconhecida. Po- de, entretanto, dizer-se, que, na prática, se tratou de um prelúdio à secundarização da política social pelo Estado Novo.

e) - Mudanças de designação efectuadas durante o Estado Novo — trata-se, uma vez mais, da expressão de novas concepções e programas:

- sobre as relações entre o Estado e a Igreja, com recuo na consideração de todas as religiões em pé de igualdade, sem todavia se voltar à existência de uma religião oficial, no caso da denominação do Ministério da Justiça;

- sobre o papel da escola na sociedade, privilegiando a ideia de moldagem desta por um padrão definido pelo poder político, sobre a preocupação predominante com a cidadania da Primeira República, no caso da denominação do Ministério da Educação Nacional.

f) - Recomposições sucessivas dos ministérios relacionados com a vida económica também efectuadas pelo Estado Novo — parecem desenhar-se nelas as duas linhas de força fundamentais seguintes:

- criação de um ministério dedicado à política de intervenção económica em todos os sectores, o qual, no entanto, só se impôs na época da segunda guerra mundial, devido sobretudo aos particularismos da agricultura;

- especialização e decomposição do ministério ligado às obras públicas, por um lado sob a pressão das exigências das políticas de combate ao desemprego e de fomento da década de 1930-1940, por outro com o aparecimento do sector dos transportes aéreos e com o desenvolvimento dos serviços de meteorologia. tele-comunicações, etc,. a ele ligados.

*

* *

Na conta ordinária existiam, além dos ministé - rios, duas outras rubricas ao mesmo nível, correspondentes a despesas efectuadas pelo Ministério das Finanças;

a) - Encargos da dívida pública — onde se englobava a maior parte dos encargos da dívida pública.

b) - Encargos gerais — onde se englobavam as despesas com os órgãos de soberania, com alguns serviços, em geral correspondentes a novas funções do Estado, que funcionavam junto da Presidência do Conselho de Ministros, e ainda a maior parte das pensões de reforma.

26.3. OS CAPÍTULOS

A decomposição a nível de capítulos era efectuada nas contas ordinária e dos serviços autónomos.

Na primeira, essa decomposição era feita, dentro de cada ministério, por: gabinete do ministro; secretaria-geral do Ministério; repartição da Direcção-Geral da Contabilidade Pública junto do ministério; direcções-gerais, inspecções-gerais e administrações-gerais, ou serviços equivalentes; e despesas de anos económicos findos.

Na segunda, essa decomposição era feita por cada um dos serviços.

*

* *

Convém notar que, apesar de o decreto nº 5 519 de 8 de Maio de 1919 ter tornado o esquema de decomposição em capítulos que referimos para a conta ordinária obrigatório, alguns ministérios adoptaram critérios algo diferen -

tes durante alguns anos. Os casos mais importantes foram:

a) - O do Ministério da Guerra, que classificava as despesas por capítulos de acordo com um critério eco - nómico — pessoal, material, alimentação, construções, encargos diversos, contribuições para o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral e despesas de anos económicos findos.

b) - O do Ministério da Marinha, que classificava as despesas por capítulos através de um critério misto entre o exigido pela lei e o adoptado pelo Ministério da Guerra — gabinete do ministro, direcções-gerais, classes inactivas, encargos gerais, despesas de anos económicos findos, protecção à marinha mercante e fundos diversos.

c) - O do Ministério das Colónias, que classificava as despesas por capítulos de acordo com um critério funcional — soberania e civilização, administração ge - ral, estabelecimentos e serviços especiais, encargos diversos e pessoal em disponibilidade.

d) - O do Ministério da Agricultura, que classificava as despesas por capítulos de acordo com um critério semelhante ao usado pelo Ministério da Marinha — ministro e secretários, serviços internos e externos, exposições e concursos, estudos, indemnizações, subsídios e pensões, diversos encargos, ensino agrícola e despesas de anos económicos findos.

A excepção do Ministério da Agricultura terminou em 1924-1925; as restantes só foram extintas após a repetição pelo decreto com força de lei nº 16 670 de 27 de Março de 1929 das disposições do decreto nº 5 519 sobre os capítulos das despesas.

26.4. AS CLASSES

A classificação por classes dentro de cada capí - tulo, ou sub-divisão do capítulo correspondente a serviço distinto, foi introduzida pelo decreto com força de lei nº 16 670 de 27 de Março de 1929, o qual determinou que existissem quatro classes:

- despesas com o pessoal;
- despesas com o material;
- pagamento de serviços;
- diversos encargos.

O decreto-lei nº 29 724 de 28 de Junho de 1939 reduziu o número de classes a três, por fusão das duas últimas.

26.5. OS ARTIGOS, OS NÚMEROS E AS ALÍNEAS

Antes da publicação do decreto com força de lei nº 16 670 de 27 de Março de 1929, a classificação das despesas dentro de cada capítulo, ou sub-divisão deste, era efectuada por seis artigos:

- pessoal dos quadros;
- pessoal contratado;
- pessoal de administração e jornaleiro;
- pessoal em disponibilidade;
- abonos variáveis;
- material e despesas diversas.

O referido decreto nº 16 670 aumentou o número de artigos. Não nos referiremos em pormenor a esses novos artigos e aos números e às alíneas, visto que eram em grande número e não foi necessário recorrer ao seu exame no presente trabalho.

27. COMPOSIÇÃO ADMINISTRATIVA

27.1. COMPOSIÇÃO POR CONTAS

O exame da composição das despesas por contas baseia-se nos dados do Quadro 12.

Verifica-se facilmente que é dispensável a preocupação com a distinção entre anos económicos e gerências entre 1913-1914 e 1929-1930, pois as evoluções das estruturas nos dois tipos de contas é idêntica.

A evolução da composição das despesas por contas pode dividir-se em sete períodos:

1º - Imediatamente antes da primeira guerra mundial, isto é, no ano de 1913-1914, as despesas ordinárias constituiam cerca de 19/20 das despesas públicas, enquanto as despesas extraordinárias pouco ultrapassavem $^{1}/_{20}$ do mesmo total.

2º - Durante a primeira guerra mundial, isto é, nos anos de 1914-1915 a 1918-1919, as despesas excepcionais resultantes da guerra cresceram com grande rapidez, chegando nos últimos anos do conflito a constituir mais de metade das despesas públicas. Este crescimento fez-se, como não podia deixar de ser, à custa de uma redução de peso das despesas ordinárias, as quais, afectadas, a partir de 1917-1918, pela separação das despesas dos ser-

viços autónomos, não representavam em 1918-1919, mais do que cerca de 1/3 das despesas públicas.

3º - O primeiro após-guerra em sentido lato, isto é, os anos de 1919-1920 a 1926-1927, caracterizaram-se pela natural redução das despesas excepcionais resultantes da guerra permitida pelo final do conflito, por uma recuperação de peso das despesas ordinárias, que, no entanto, lhes não permitiu ultrapassar em geral metade das despesas públicas, e por um crescimento brutal das despesas extraordinárias, que ultrapassaram as ordinárias na maior parte dos anos do período. Este crescimento das despesas extraordinárias ficou a dever-se a serem classificados como tais todos os gastos resultantes da desvalorização externa e interna do escudo, como sejam parte das diferenças de câmbios e as melhorias de vencimentos ao funcionalismo.

4º - A re-classificação como ordinárias destas despesas permitiu que os anos de 1927-1928 a 1934-1935 assistissem ao regresso de uma estrutura semelhante à vigente imediatamente antes da primeira guerra mundial.

5º - Os anos de 1936 a 1940 caracterizaram-se, porém, por um novo acréscimo das despesas extraordinárias (em parte já prenunciado em 1931-1932 e 1932-1933). Em 1936, isso ficou a dever-se a amortizações extraordinárias da dívida pública. Nos anos seguintes, todavia, foram as despesas de fomento em execução da lei de reconstrução económica, que asseguraram às despesas extraordinárias um peso no total das despesas públicas que se avizinhou de 1/5.

6º - Esse peso veio a subir para cerca de 1/3 nos anos de 1941 a 1945. Agora são as despesas ocasiona -

das pela segunda guerra mundial que explicam o fenómeno, apesar do uso parcimonioso que foi feito da qualificação de despesa excepcional resultante da guerra.

7º - A redução das despesas de guerra em 1946 e sobretudo em 1947 foi compensada pela subida das despesas de fomento, mantendo-se o peso das despesas extraordinárias, nos quadros de uma estrutura semelhante à que prevalecia imediatamente antes da segunda guerra mundial.

O exame da composição das despesas por ministérios permitirá justificar melhor algumas das explicações esboçadas, as quais, no entanto, só se irão impondo com toda a clareza ao longo do resto do capítulo.

27.2. COMPOSIÇÃO POR MINISTÉRIOS

Os dados sobre a composição das despesas por ministérios constam do Quadro 13. Interessa-nos aqui, uma vez mais, principalmente a hierarquia da importância dos ministérios.

1º - Podemos classificar como ministérios grandes:

a) - O das Finanças, que efectuou sempre, incluindo os encargos da dívida pública e os encargos gerais, entre $^{1}/_{5}$ e $^{2}/_{5}$ das despesas públicas ($^{1}/_{2}$ imediatamente antes da primeira guerra mundial, mas é valor isolado no contexto do período em estudo).

b) - O da Guerra, que efectuou entre $^{1}/_{8}$ e $^{1}/_{3}$ das despesas públicas, sendo os valores mais elevados os correspondentes aos anos das guerras mundiais e da guerra civil de Espanha.

c) - O do Fomento (1913-1914 a 1915-1916) e das Obras Públicas (1927-1928 a 1947), que efectuou entre 1/8 e 1/4 das despesas públicas — de 1916-1917 a 1926-1927,o Ministério do Comércio foi de dimensão apenas média.

2º - Podemos classificar como ministérios de dimensão média:

a) - O da Marinha, que efectuou entre 1/20 e 1/10 das despesas públicas, salvo nos anos de 1932-1933 a 1934--1935,em que o peso subiu excepcionalmente a 1/7.

b) - O do Interior, que efectuou também entre 1/20 e 1/10 das despesas públicas.

c) - O da Instrução, que efectuou entre 1/30 e 1/10 das despesas públicas.

d) - O do Trabalho, que efectuou cerca de 1/25 das despesas públicas de 1917-1918 a 1925-1926, muito embora nos dois primeiros anos da sua existência (1915--1916 e 1916-1917) tenha apresentado uma dimensão que podemos classificar de grande.

e) - O das Comunicações, que efectuou cerca de 1/10 das despesas públicas no único ano da sua existência que cai dentro do período em estudo.

3º - Podemos considerar como ministérios de pequena dimensão:

a) - O das Colónias, que apenas ultrapassou 1/25 das despesas públicas durante a primeira guerra mundial devido às despesas com as expedições militares às colónias, e nalguns anos do após-guerra devido a despesas de auxílio às colónias.

b) - O da Agricultura, que apenas ultrapassou 1/25 das despesas públicas nos anos de 1919-1920 até 1922-

-1923 (anos económicos) e 1924-1925 (gerências), devido às despesas de intervenção nos mercados de subsistências.

c) - Os da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e do Comércio e Indústria.

d) - O da Economia (resultante da fusão dos do Comércio e Indústria e da Agricultura).

e) - O dos Abastecimentos, de existência efémera e peso que nunca ultrapassou 1/15 das despesas públicas durante ela.

QUADRO 12

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS POR CONTAS

Fonte - Valores extraídos da Conta Geral do Estado
Estruturas calculadas por nós.

Unidade - Valores em milhares de contos
Estruturas em percentagens

1ª parte - Anos económicos de 1913-1914 a 1929-1930

2ª parte - Gerências de 1913-1914 a 1929-1930

3ª parte - Anos económicos e gerências de 1930-1931 a 1947

Observações:- Os valores são meras transcrições dos que constam da conta dos rendimentos e despesas públicas para os anos económicos e gerências indicados.

As despesas por saldos de anos económicos findos e as despesas excepcionais resultantes da guerra que constam da 3ª parte não constituem parcelas independentes: de 1930-1931 a 1934-1935 estão registadas como operações de tesouraria, não influindo no total; de 1936 a 1947 estão registadas como despesas extraordinárias.

As despesas de anos económicos findos estão incluidas nas contas dos anos económicos correspondentes às gerências em que foram pagas.

1a PARTE - ANOS ECONÓMICOS DE 1913-1914 a 1929-1930

Ano	Despesas Totais	Despesas		Despesas Extraordinárias		Despesas dos Serviços Autónomos		Despesas da Guerra	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	73.4	68.9	94	4.5	6	-	-	-	-
1914-1915	112.3	69.5	62	8.5	8	-	-	34.3	30
1915-1916	138.4	74.8	54	5.3	4	-	-	58.4	42
1916-1917	146.8	75.5	51	5.3	4	-	-	66.0	45
1917-1918	195.6	71.2	36	5.2	3	15.9	8	103.3	53
1918-1919	284.1	89.6	32	17.9	6	11.6	4	164.9	58
1919-1920	315.8	161.5	51	111.8	36	20.2	6	22.2	7
1920-1921	570.2	245.0	43	295.5	52	17.1	3	12.7	2
1921-1922	660.4	323.3	49	309.6	47	26.0	4	1.5	+ 0
1922-1923	1 119.8	414.7	37	661.8	59	43.0	4	0.4	+ 0
1923-1924	1 096.6	510.8	47	547.3	50	37.8	3	0.8	+ 0
1924-1925	1 445.8	679.8	47	716.1	50	49.9	3	0	0
1925-1926	1 670.4	798.6	48	824.1	49	47.7	3	0	0
1926-1927	2 160.1	979.9	45	1 023.7	48	65.9	3	90.6	4
1927-1928	2 009.2	1 604.6	80	324.1	16	80.5	4	0	0
1928-1929	1 853.2	1 728.5	93	41.7	2	82.9	5	-	-
1929-1930	1 669.5	1 658.2	99	11.4	1	-	-	-	-

2ª PARTE - GERÊNCIAS DE 1913-1914 a 1929-1930

Ano	Despesas Totais	Despesas Ordinárias		Despesas Extraordinárias		Despesas dos Serviços Autónomos		Despesas da Guerra	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	70.3	66.4	94	3.9	6	-	-	-	-
1914-1915	103.9	70.0	67	7.4	7	-	-	26.5	26
1915-1916	130.6	80.9	62	5.0	4	-	-	44.7	34
1916-1917	147.2	80.4	55	4.7	3	-	-	62.1	42
1917-1918	186.3	72.0	39	6.2	3	7.7	4	100.4	54
1918-1919	243.4	87.7	36	15.5	7	13.0	5	127.2	52
1919-1920	267.0	151.6	57	61.8	23	7.5	3	46.0	17
1920-1921	451.9	220.3	49	182.8	40	20.6	5	28.2	6
1921-1922	577.0	325.0	56	211.6	37	31.7	5	8.8	2
1922-1923	1 045.4	349.4	33	654.1	63	33.0	3	9.0	1
1923-1924	1 071.6	486.2	45	535.1	50	49.0	5	1.3	+ 0
1924-1925	1 666.8	670.4	40	937.5	56	58.9	4	+ 0	+ 0
1925-1926	1 539.4	725.8	47	766.2	50	47.4	3	0	0
1926-1927	2 109.8	899.4	43	1 054.0	50	65.8	3	90.6	4
1927-1928	1 893.0	1 580.1	84	231.8	12	81.1	4	0	0
1928-1929	1 982.9	1 765.2	89	134.6	7	83.1	4	-	-
1929-1930	2 043.4	1 941.0	95	102.4	5	-	-	-	-

3ª PARTE - ANOS ECONÔMICOS E GERÊNCIAS DE 1930-1931 a 1947

Ano	Despesas Totais	Despesas Ordinárias		Despesas Extraordinárias		Despesas por Saldos		Despesas da Guerra	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1930-1931	1 882.9	1 755.3	93	127.6	7	8.8	+ 0	-	-
1931-1932	1 857.2	1 679.9	90	177.2	10	38 8	2	-	-
1932-1933	1 947.6	1 674.4	86	273.2	14	32.0	2	-	-
1933-1934	2 071.1	1 903.1	92	168.0	8	44.1	2	-	-
1934-1935	2 885.6	2 703.6	94	182.0	6	47.3	2	-	-
1936	2 676.0	1 812.5	68	863.5	32	114.5	4	-	-
1937	2 074.8	1 861.3	90	213.5	10	129.4	6	-	-
1938	2 297.8	1 925.3	84	372.6	16	258.3	11	-	-
1939	2 396.9	1 927.3	80	469.6	20	305.8	13	-	-
1940	2 422.6	1 922.3	79	500.3	21	349.2	14	21.6	1
1941	2 820.2	1 954.7	69	865.5	31	541.6	19	182.6	6
1942	2 954.5	2 031.8	69	922.7	31	0	0	331.8	11
1943	3 984.6	2 267.6	57	1 716.9	43	0	0	454.2	11
1944	3 680.9	2 517.1	68	1 163.8	32	0	0	486.3	13
1945	3 925.8	2 755.7	70	1 170.1	30	141.1	4	560.7	14
1946	4 623.9	3 045.2	66	1 578.7	34	77.1	2	400.3	9
1947	5 694.0	3 439.7	60	2 254.3	40	88.6	2	224.7	4

QUADRO 13

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS POR MINISTÉRIOS

Fonte - Valores extraídos da Conta Geral do Estado
Estruturas calculadas por nós

Unidade - Valores em milhares de contos
Estruturas em percentagens

1ª Parte - Anos económicos de 1913-1914 a 1929-1930
2ª Parte - Gerências de 1913-1914 a 1929-1930
3ª Parte - Anos económicos e gerências de 1930-1931 a 1947

Obervações - Os valores são meras transcrições dos que constam da conta dos fundos saídos dos cofres públicos para pagamento de despesas orçamentais (subtraidas as reposições abatidas aos pagamentos).

Nos anos de 1930-1931 a 1934-1935, somámos a esses valores os das despesas por saldos de anos económicos findos registados como operações de tesouraria.

As despesas da guerra não classificadas por ministérios são as pagas ao abrigo da Lei nº 856 de 21-08-1919 ou através do auxílio financeiro de guerra do Reino Unido.

As despesas dos serviços autónomos não classificadas por ministérios são, até 1916-1917, as da Caixa Geral de Depósitos e, a partir de 1917-1918, as de todos os serviços citados no ponto 6 até à sua desorçamentação.

Ano	Despesas Totais	Ministério das Finanças				Ministério do Interior		Ministério da Justiça		Ministério da Guerra		Ministério da Marinha		Ministério dos Neg. Estrangeiros		Ministério do Fomento		Ministério das Colónias	
		Div. Públ.	Enc. Gerais	Enc. Propr.	Total														
	Valor	Valor	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	73.4	28.7	2.4	4.9	49	3.5	5	1.1	2	10.6	14	3.7	5	0.6	1	12.1	16	2.3	3
1914-1915	112.3	28.0	2.1	7.8	34	5.5	5	1.1	1	17.6	16	4.0	3	0.7	1	23.1	20	17.6	16
1915-1916	138.4	28.1	3.3	11.5	31	4.7	3	1.2	1	25.2	18	8.3	6	0.6	1	23.9	17	11.5	8
1916-1917	146.8	27.8	3.8	14.0	31	5.8	4	1.3	1	38.9	26	7.4	5	0.6	+ 0	4.3	3	13.1	9
1917-1918	195.6	28.8	3.5	20.8	27	9.9	5	1.7	1	54.7	28	12.0	6	0.8	1	6.8	4	25.1	13
1918-1919	284.1	36.3	2.2	22.8	22	15.4	5	2.5	1	79.4	28	17.5	6	1.5	1	14.1	5	34.9	12
1919-1920	315.8	47.4	3.1	20.4	22	18.1	6	2.9	1	51.4	16	24.4	8	2.3	1	22.2	7	16.6	5
1920-1921	570.2	90.1	4.1	28.7	21	43.3	8	5.5	1	68.2	12	29.3	5	5.3	1	33.2	6	5.6	1
1921-1922	660.4	145.0	4.0	40.3	29	46.7	7	7.1	1	83.4	13	43.7	7	8.6	1	58.6	9	16.1	2
1922-1923	1 119.8	208.3	5.6	85.8	27	70.7	6	13.1	1	145.2	13	56.9	5	19.7	2	167.4	15	11.8	1
1923-1924	1 096.6	218.4	17.1	106.7	31	86.9	8	17.0	2	195.5	18	93.4	9	25.2	2	57.6	5	19.5	2
1924-1925	1 445.8	290.8	23.0	156.4	33	134.8	9	25.2	2	262.6	18	119.9	8	21.8	1	82.8	6	80.8	6
1925-1926	1 670.4	386.6	17.5	164.8	34	140.3	9	25.9	2	289.9	17	119.6	7	22.2	1	104.0	6	145.3	9
1926-1927	2 160.1	411.6	36.7	247.0	32	154.3	7	28.0	1	345.4	16	152.1	7	24.8	1	179.7	8	245.3	11
1927-1928	2 009.2	449.3	62.8	156.0	33	197.4	10	29.4	2	309.1	15	151.3	8	21.5	1	318.0	16	66.1	3
1928-1929	1 853.2	454.3	49.9	128.0	34	178.9	10	34.6	2	322.2	17	145.8	8	25.9	1	228.2	12	17.7	1
1929-1930	1 669.5	416.1	101.7	141.0	40	170.0	10	36.7	2	307.4	19	133.8	8	24.2	1	134.1	8	19.8	1

Ano	Ministério da Instrução		Ministério do Trabalho		Ministério da Agricultura		Ministério dos Abastecimentos		Serviços Autónomos		Despesas da Guerra	
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	2.6	4	-	-	-	-	-	-	0.7	1	-	-
1914-1915	3.8	3	-	-	-	-	-	-	0.9	1	-	-
1915-1916	3.7	3	15.0	11	-	-	-	-	1.4	1	-	-
1916-1917	3.7	3	24.7	17	-	-	-	-	1.3	1	-	-
1917-1918	4.6	2	6.1	3	0.4	+ 0	4.6	2	15.9	8	-	-
1918-1919	8.8	3	7.7	3	10.8	4	18.2	6	11.6	4	-	-
1919-1920	15.4	5	11.8	4	51.5	16	0.6	+ 0	20.2	6	-	-
1920-1921	32.9	6	17.4	3	176.9	31	-	-	17.1	3	12.7	2
1921-1922	41.0	6	27.5	4	111.0	17	-	-	26.0	4	1.5	+ 0
1922-1923	88.1	8	42.9	4	161.1	14	-	-	43.0	4	0.4	+ 0
1923-1924	98.7	9	40.3	4	81.7	7	-	-	37.8	3	0.8	+ 0
1924-1925	114.7	8	55.7	4	34.3	2	-	-	49.9	3	0	0
1925-1926	131.0	8	54.6	3	18.2	1	-	-	47.7	3	0	0
1926-1927	158.6	7	-	-	20.1	1	-	-	65.9	3	90.1	4
1927-1928	141.4	7	-	-	26.2	1	-	-	80.5	4	0	0
1928-1929	142.5	8	-	-	42.5	2	-	-	82.9	5	-	-
1929-1930	156.5	9	-	-	28.2	2	-	-	-	-	-	-

Ano	Despesas Totais	Ministério das Finanças				Ministério do Interior		Ministério da Justiça		Ministério da Guerra		Ministério da Marinha		Ministério dos Neg. Estrangeiros		Ministério do Fomento		Ministério das Colónias	
		Div. Públ.	Enc. Gerais	Enc. Própr.	Total														
	Valor	Valor	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	70.3	26.9	2,2	4.7	48	3.6	5	1.1	2	10.5	15	3.5	5	0.5	1	11.6	16	2.1	3
1914-1915	103.9	28.6	2.3	4.9	34	4.7	4	1.2	1	15.7	15	4.3	4	0.6	1	21.4	21	15.7	15
1915-1916	130.6	35.0	2.9	4.9	33	5.3	4	1.2	1	24.3	19	6.3	5	0.6	+ 0	27.3	21	9.6	7
1916-1917	147.2	32.9	3.4	9.3	31	5.3	4	1.3	1	38.5	26	8.2	6	0.6	+ 0	4.8	3	13.6	9
1917-1918	186.3	28.8	3.7	18.7	28	8.4	5	1.5	1	51.1	27	12.1	7	0.7	+ 0	5.7	3	26.8	14
1918-1919	243.4	35.8	2.6	14.8	22	15.9	6	2.1	1	73.2	30	15.0	6	1.4	1	9.7	4	23.8	10
1919-1920	267.0	44.0	2.9	29.3	28	21.8	8	3.0	1	58.4	22	17.5	6	1.6	1	21.0	8	16.0	6
1920-1921	451.9	79.9	3.9	26.8	24	40.8	9	5.4	1	66.5	15	31.5	7	2.8	1	34.4	8	18.5	4
1921-1922	577.0	147.1	4.1	45.8	34	47.4	8	7.0	1	85.9	15	41.6	7	6.4	1	50.3	9	16.4	3
1922-1923	1 045.4	158.4	4.7	68.3	22	63.5	6	10.2	1	131.9	13	53.7	5	11.4	1	129.5	12	11.7	1
1923-1924	1 071.6	232.4	12.3	105.1	33	88.3	8	17.9	2	200.0	19	93.8	9	18.3	2	74.9	7	15.1	1
1924-1925	1 666.8	268.1	23.9	153.5	27	134.5	8	24.3	1	256.8	15	115.5	7	41.7	3	98.6	6	76.9	5
1925-1926	1 539.4	337.1	17.2	154.3	33	135.6	9	26.1	2	275.6	18	115.4	8	7.1	+ 0	108.4	7	110.3	7
1926-1927	2 109.8	412.9	34.3	256.2	33	158.7	8	27.5	1	355.8	17	149.8	7	6.2	+ 0	112.4	5	260.9	13
1927-1928	1 893.0	486.7	59.4	155.7	37	178.5	10	28.8	2	308.9	16	147.0	8	38.4	2	156.5	8	82.9	4
1928-1929	1 982.9	454.0	50.1	139.1	33	196.5	10	37.0	2	313.8	16	136.8	7	25.8	1	336.2	17	27.2	1
1929-1930	2 043.4	499.6	113.1	158.5	38	181.1	9	38.8	2	340.0	17	165.8	8	47.1	2	270.6	13	23.1	1

Ano	Ministério da Instrução		Ministério do Trabalho		Ministério da Agricultura		Ministério dos Abastecimentos		Serviços Autónomos		Despesas da Guerra	
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	2.9	4	-	-	-	-	-	-	0.7	1	-	-
1914-1915	3.7	4	-	-	-	-	-	-	0.9	1	-	-
1915-1916	3.7	3	8.1	6	-	-	-	-	1.4	1	-	-
1916-1917	3.9	3	24.1	16	-	-	-	-	1.3	1	-	-
1917-1918	4.0	2	13.6	7	0.1	+ 0	3.4	2	7.7	4	-	-
1918-1919	8.6	4	7.9	3	1.9	1	17.7	7	13.0	5	-	-
1919-1920	14.9	6	10.5	4	16.1	6	2.4	1	7.5	3	-	-
1920-1921	30.3	7	18.2	4	72.4	16	-	-	20.6	4	-	-
1921-1922	40.7	7	26.4	5	26.2	5	-	-	31.7	5	-	-
1922-1923	73.2	7	36.6	4	250.4	24	-	-	33.0	3	9.0	1
1923-1924	105.2	10	40.5	4	17.6	1	-	-	49.0	4	1.3	+ 0
1924-1925	120.0	7	53.3	3	240.7	14	-	-	58.9	4	+ 0	+ 0
1925-1926	129.1	8	56.6	4	19.3	1	-	-	47.4	3	0	0
1926-1927	149.5	7	9.1	1	20.1	1	-	-	65.8	3	90.6	4
1927-1928	145.3	8	0.3	+ 0	23.5	1	-	-	81.1	4	0	0
1928-1929	142.4	7	-	-	40.9	2	-	-	83.1	4	-	-
1929-1930	171.7	8	-	-	21.0	0						

Ano	Despesas Totais	Ministério das Finanças				Ministério do Interior		Ministério da Justiça		Ministério da Guerra		Ministério da Marinha		Ministério dos Neg. Estrangeiros		Ministério das Obras Públicas		Ministério das Colónias	
		Div. Públ.	Enc. Gerais	Enc. Próp.	Total														
	Valor	Valor	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1930-1931	1 891.7	412.3	100.5	152.9	35	207.1	11	38.4	2	321.2	17	157.5	8	26.5	1	243.2	13	35.2	2
1931-1932	1 895.9	295.5	104.8	225.5	33	198.0	10	41.9	2	314.7	17	161.4	8	33.6	2	282.0	15	30.2	2
1932-1933	1 979.6	293.4	107.4	170.7	29	193.2	10	40.5	2	304.8	15	279.3	14	34.2	2	319.0	16	26.1	1
1933-1934	2 115.2	400.6	111.1	179.4	33	191.4	9	34.5	2	325.0	15	292.9	14	37.9	2	315.4	15	21.4	1
1934-1935	2 932.9	456.1	176.4	220.0	29	303.4	10	57.8	2	471.5	16	331.3	11	57.2	2	499.9	17	44.0	1
1936	2 676.0	303.2	123.2	779.5	45	205.2	8	43.4	2	375.0	14	164.7	6	32.7	1	394.7	15	27.2	1
1937	2 074.8	292.4	122.2	152.3	27	203.3	10	43.3	2	417.1	20	206.3	10	39.5	2	334.4	16	27.1	1
1938	2 297.8	293.8	122.1	224.7	28	213.1	9	44.0	2	499.6	22	178.2	8	34.8	1	410.2	18	29.6	1
1939	2 396.9	294.1	186.4	192.8	28	200.6	8	45.2	2	440.6	19	215.4	9	32.9	1	504.9	21	29.5	1
1940	2 422.6	291.2	185.8	164.4	26	204.3	8	45.6	2	498.0	21	234.2	10	30.9	1	485.6	20	19.6	1
1941	2 820.2	286.3	200.7	162.1	23	207.3	7	48.8	2	947.1	34	203.8	7	30.3	1	444.3	16	18.8	1
1942	2.954.5	317.0	200.3	178.4	24	220.4	7	52.4	2	988.1	33	213.5	7	35.6	1	443.3	15	19.3	1
1943	3.984.6	364.2	201.6	508.8	27	260.0	7	58.3	1	1 453.9	37	282.6	7	33.8	1	491.2	12	20.7	1
1944	3 680.9	365.8	209.0	395.0	26	300.0	8	67.8	2	1 070.7	29	265.1	7	38.7	1	580.2	16	20.8	1
1945	3 925.8	363.4	241.1	335.8	24	339.3	9	78.0	2	1 006.9	26	285.0	7	75.0	2	736.1	19	39.5	1
1946	4 623.9	374.0	266.3	509.9	25	413.4	9	91.4	2	922.7	20	350.5	8	69.3	1	1 049.3	23	111.2	2
1947	5 694.0	402.9	304.3	898.9	28	488.8	9	108.6	2	889.5	16	430.3	7	64.0	1	921.1	16	106.9	2

Ano	Ministério da Educação		Ministério do Com. e Indust.		Ministério da Agricultura		Ministério da Economia		Ministério das Comunicações	
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1930-1931	163.6	9	-	-	33.2	2	-	-	-	-
1931-1932	172.3	9	-	-	36.1	2	-	-	-	-
1932-1933	171.6	9	-	-	-	-	39.4	2	-	-
1933-1934	165.1	8	11.0	+ 0	29.6	1	-	-	-	-
1934-1935	253.3	9	15.6	1	46.5	2	-	-	-	-
1936	179.3	7	11.3	+ 0	36.6	1	-	-	-	-
1937	181.6	9	11.9	1	43.4	2	-	-	-	-
1938	188.8	8	14.2	1	44.9	2	-	-	-	-
1939	192.7	8	13.7	1	48.1	2	-	-	-	-
1940	195.6	8	16.2	1	51.1	2	-	-	-	-
1941	198.7	7	-	-	-	-	71.9	2	-	-
1942	204.2	7	-	-	-	-	81.9	3	-	-
1943	216.2	5	-	-	-	-	93.3	2	-	-
1944	257.0	7	-	-	-	-	109.8	3	-	-
1945	285.8	7	-	-	-	-	139.9	3	-	-
1946	312.3	7	-	-	-	-	153.7	3	-	-
1947	364.4	6	-	-	-	-	213.4	4	500.8	9

28. CUMPRIMENTO DOS ORÇAMENTOS

28.1. QUESTÕES SOBRE O CONFRONTO ENTRE ORÇAMENTOS E CONTAS DAS DESPESAS

O confronto entre orçamentos e contas das despesas suscita algumas questões, mais ou menos análogas às que surgem no caso das receitas, que também é preciso analisar previamente.

Desta vez, apenas as despesas dos serviços autónomos (existentes entre 1917-1918 e 1928-1929) apresentam coeficientes conta / orçamento habitualmente afastados da unidade e com grandes flutuações, aliás pela mesma razão — irregularidade na prestação de contas — que no caso das receitas. Também agora, ao construir uma série de despesas corrigidas, as não incluimos.

Outra correcção foi, entretanto, necessária: adicionar, nos anos de 1930-1931 a 1934-1935, as despesas por saldos de anos económicos findos, apenas registadas como operações de tesouraria.

28.2. TENTATIVA DE PERIODIZAÇÃO

O exame dos dados do quadro 14 permite identificar na evolução do cumprimento do orçamento das despesas

sete períodos:

1º - Imediatamente antes da primeira guerra mundial, isto é, no ano de 1913-1914, o coeficiente conta/ /orçamento era ligeiramente inferior à unidade, como resultado do comportamento das despesas ordinárias, que era do mesmo tipo. As despesas extraordinárias eram realizadas em quantitativo largamente inferior ao previsto, mas o seu peso no conjunto era diminuto.

2º - Durante a primeira guerra mundial, isto é, nos anos de 1914-1915 até 1917-1918, o coeficiente global apresentou uma evolução descendente, de valores próximos de 1.4 até valores próximos de 0.8, evolução que reflectiu principalmente o comportamento das despesas excepcionais resultantes da guerra, pois as despesas ordinárias tiveram coeficientes próximos da unidade, ainda que ligeiramente ascendentes, e as despesas extraordinárias, únicas que conheceram coeficientes ascendentes, chegando a valores próximos de 3, continuavam a ter pouco peso no total.

3º - Entre a primeira guerra mundial e a grande depressão, isto é, nos anos de 1918-1919 até 1927-1928, quer o coeficiente global, quer os coeficientes das despesas ordinárias e extraordinárias foram, salvo a excepção das despesas ordinárias em 1924-1925, claramente superiores à unidade. As despesas corrigidas realizadas excederam as previstas em percentagens que vão dos 20 aos 150%, se exceptuarmos os 5% de 1924-1925.

4º - Entre a grande depressão e a segunda guerra mundial, isto é, nos anos de 1928-1929 até 1940, quer o coeficiente global, quer os coeficientes das despesas ordinárias e extraordinárias foram claramente inferiores à unidade. 1936 é uma excepção mais aparente do que real, pois, se expurgarmos os valores das despesas extraordiná-

rias e das despesas totais (iguais às corrigidas) da amortização extraordinária da dívida pública então efectuada (no valor de 613.8 mil contos), os respectivos coeficientes passam a ser de 38 e 80.

5º - De 1941 até 1943, o coeficiente global foi superior à unidade, como resultado do comportamento das despesas extraordinárias, que era do mesmo tipo. As despesas ordinárias eram realizadas em quantitativo ligeiramente inferior ao previsto.

6º - Em 1944 e 1945, o coeficiente global foi ligeiramente inferior à unidade, como resultado de comportamentos irregulares, quer das despesas ordinárias (que em 1945, apresentaram um ligeiro excesso das realizações sobre as previsões, pela primeira vez em mais de quinze anos), quer das despesas extraordinárias (que, em 1945, apresentaram, pela única vez entre 1941 a 1947, excesso das previsões sobre as realizações).

7º - Finalmente, em 1946 e 1947. voltou-se a uma situação semelhante à do quinto período, salvo quanto a um ligeiro excesso das realizações sobre as previsões nas despesas ordinárias, que ainda existe em 1946.

28.3. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Parece-nos possível propor como explicações da evolução que acabámos de descrever, os seguintes fenómenos:

1º - Conjuntura económica, cujos efeitos apenas são nítidos nos momentos de inflação, a qual provoca o excesso das despesas realizadas sobre as previstas, devido à subida dos preços.

2º - Situação política, cujos efeitos são nítidos em dois casos:

- existência de guerra na Europa, a qual provoca excesso das despesas realizadas sobre as previstas, devido aos gastos acrescidos com as forças armadas e a intervenção económica;

- existência de uma política financeira de obtenção de equilíbrio nas contas públicas. a qual provoca excesso das despesas previstas sobre as realizadas, devido ao esforço de contenção dos gastos públicos.

Com efeito, passando em revista os sete períodos identificados, verificamos que:

a) - O primeiro e o quarto são épocas de existência de uma política financeira de reequilíbrio das contas públicas.

b) - O segundo, o quinto e o sexto são épocas de conflitos, a que só lentamente se foram adaptando as expectativas dos preparadores do orçamento.

c) - O terceiro, o quinto, o sexto e o sétimo são épocas de inflação.

Numa tentativa de síntese, podemos dizer que, enquanto para as receitas eram os elementos de natureza económica conjuntural o principal factor explicativo do grau de cumprimento do orçamento, no caso das despesas são os factores de natureza política que desempenham o papel primordial.

*

* *

Mais uma vez conseguimos explicar pela superveniência de circunstâncias inesperadas as situações de claro afastamento em relação à normalidade do cumprimento orçamental. De novo, entretanto, cabe pôr a questão da existência de insinceridade orçamental sistemática.

a) - Em relação à época da Primeira República, uma visão tradicional diria que era habitual a sub-avaliação das despesas, com vista a apresentar um saldo orçamental insinceramente optimista. De novo, tal como nas receitas, não nos parece significativo o teste que possamos fazer desta asserção, excepto para o ano de 1913-1914, e, de novo também, tudo aponta no sentido de infirmar essa visão tradicional de sub-estimação das despesas em relação a esse ano.

b) - Em relação à época do Estado Novo, já uma visão tradicional diria que era habitual a sobre-estimação das despesas, com vista a incutir, pela comparação entre a conta e o orçamento, a ideia de uma criteriosa gestão dos dinheiros públicos. Mais uma vez o teste nos parece significativo em relação a este período, apontando agora no sentido da confirmação da hipótese tradicional. Reforçando esta ideia, podemos citar a disposição do decreto com força de lei nº 19 286 de 30 de Janeiro de 1931, que mandou que um certo número de dotações orçamentais, correspondentes em termos gerais às despesas variáveis, não fossem, no ano económico de 1930-1931, utilizadas em mais de 95%, disposição que foi sendo renovada para os anos seguintes, até ao final do nosso período.

QUADRO 14

CUMPRIMENTO DOS ORÇAMENTOS DAS DESPESAS

Fonte - Valores extraídos da Conta Geral do Estado; coeficientes conta / orçamento calculados por nós.

Unidade - Valores em milhares de contos: coeficientes em percentagens.

Ano	Despesas Totais			Despesas Ordinárias			Despesas Extraordinárias			Desp. dos Serviços Autónomos			Desp. Excepcionais da Guerra			Despesas por Saldos			Despesas Corrigidas		
	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente
1913-1914	75.0	73.4	98	69.0	68.9	100	6.1	4.5	74	-	-	-	-	-	-	-	-	-	75.0	73.4	98
1914-1915	79.7	112.3	141	71.4	69.5	97	8.2	8.5	104	-	-	-	+ 0	34.3	85 680	-	-	-	79.7	112.3	141
1915-1916	118.6	138.4	167	76.1	74.8	98	7.1	5.3	74	-	-	-	35.4	58.4	165	-	-	-	118.6	138.4	117
1916-1917	163.1	146.8	90	75.0	75.5	101	10.4	5.3	51	-	-	-	77.7	66.0	85	-	-	-	163.1	146.8	90
1917-1918	241.3	195.6	81	67.7	71.2	105	2.2	5.2	237	21.5	15.9	74	150.0	103.3	69	-	-	-	219.9	179.7	82
1918-1919	209.3	284.1	136	79.3	89.6	113	6.0	17.9	299	24.1	11.6	48	100.0	164.9	165	-	-	-	185.3	272.4	147
1919-1920	264.5	315.8	119	157.3	161.5	103	38.2	111.8	293	39.8	20.2	51	29.3	22.2	76	-	-	-	224.7	295.5	132
1920-1921	277.3	570.2	206	170.6	245.0	144	35.2	295.5	840	67.5	17.1	25	4.0	12.7	317	-	-	-	209.8	553.2	264
1921-1922	610.4	660.4	108	298.0	323.3	108	220.5	309.6	140	89.9	26.0	29	2.0	1.5	76	-	-	-	520.6	634.4	122
1922-1923	695.9	1 119.8	161	357.5	414.7	116	214.3	661.8	309	122.1	43.0	35	2.0	0.4	18	-	-	-	573.8	1 076.8	188
1923-1924	1 076.4	1 096.6	102	509.7	510.8	100	354.9	547.3	154	210.8	37.8	18	1.0	0.8	75	-	-	-	865.6	1 058.9	122
1924-1925	1 663.3	1 445.8	87	712.8	679.8	95	617.1	716.1	116	333.5	49.9	15	0	0	100	-	-	-	1 329.8	1 395.9	105
1925-1926	1 766.3	1 670.4	95	748.8	798.6	107	632.0	824.1	130	385.4	47.7	12	0	0	100	-	-	-	1 380.8	1 622.7	118
1926-1927	1 972.8	2 160.1	109	866.5	979.9	113	698.2	1 023.7	147	408.1	65.9	16	0	90.6	+ ∞	-	-	-	1 564.7	2 094.2	134
1927-1928	2 119.7	2 009.2	95	1 624.8	1 604.6	99	220.0	324.1	147	274.9	80.5	29	-	-	-	-	-	-	1 844.8	1 928.7	105
1928-1929	2 110.6	1 853.2	88	1 836.8	1 728.5	94	81.0	41.7	51	192.8	82.9	43	-	-	-	-	-	-	1 917.8	1 770.2	92
1929-1930	2 024.9	1 669.5	82	1 839.9	1 658.2	90	184.9	11.4	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 024.9	1 669.5	82
1930-1931	2 098.5	1 882.9	90	1 900.0	1 755.3	92	198.5	127.6	64	-	-	-	-	-	-	18.8	8.8	47	2 117.2	1 891.7	89
1931-1932	1 946.0	1 857.2	95	1 764.3	1 679.9	95	181.8	177.2	98	-	-	-	-	-	-	66.8	38.8	58	2 012.9	1 895.9	94
1932-1933	2 133.4	1 947.6	91	1 791.8	1 674.4	93	341.6	273.2	80	-	-	-	-	-	-	48.4	32.0	66	2 181.8	1 979.6	91
1933-1934	2 212.3	2 071.1	94	1 935.1	1 903.1	98	277.2	168.0	61	-	-	-	-	-	-	112.5	44.1	39	2 324.7	2 115.2	91
1934-1935	3 264.2	2 885.6	88	2 899.7	2 703.6	93	364.5	182.0	50	-	-	-	-	-	-	136.1	47.3	35	3 400.3	2 932.9	86
1936	2 587.2	2 676.0	103	1 923.0	1 812.5	94	664.2	863.5	130	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 587.2	2 676.0	103
1937	2 420.7	2 074.8	86	1 930.3	1 861.3	96	490.4	213.5	44	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 420.7	2 074.8	86
1938	2 469.2	2 297.8	93	1 988.2	1 925.3	97	481.0	372.6	77	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 469.2	2 297.8	93
1939	2 813.3	2 396.9	85	2 019.8	1 927.3	95	793.5	469.6	59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 813.3	2 396.9	85
1940	2 799.5	2 422.6	87	2 029.9	1 922.3	95	769.6	500.3	65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 799.5	2 422.6	87
1941	2 783.3	2 820.2	101	2 042.4	1 954.7	96	740.9	865.5	117	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 783.3	2 820.2	101
1942	2 850.4	2 954.5	104	2 126.7	2 031.8	96	723.7	922.7	127	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 850.4	2 954.5	104
1943	3 469.4	3 984.6	115	2 292.5	2 267.6	99	1 176.8	1 716.9	146	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3 469.4	3 984.6	115
1944	3 768.4	3 680.9	98	2 613.8	2 517.1	96	1 154.6	1 163.8	101	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3 768.4	3 680.9	98
1945	3 982.1	3 925.8	99	2 733.1	2 755.7	101	1 249.0	1 170.1	94	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3 982.1	3 925.8	99
1946	4 381.0	4 623.9	106	3 017.7	3 045.2	101	1 363.4	1 578.7	116	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4 381.0	4 623.9	106
1947	5 273.7	5 694.0	108	3 453.7	3 439.7	100	1 820.0	2 254.3	124	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5 273.7	5 694.0	108

SECÇÃO B - ESTUDO FINANCEIRO

29. As Despesas Efectivas

29. AS DESPESAS EFECTIVAS

O cálculo das despesas efectivas está exposto no Quadro 15. Efectuámo-lo, tal como o das receitas, em dois âmbitos, lato e estrito, com definições correspondentes. Acrescentámos-lhe, também aqui, alguns dados qie ajudarão a traduzir o quantitativo nominal das despesas efectivas em sentido estrito na sua evolução em termos reais. Torna-se, assim. possível distinguir três fases no conjunto dessa evolução:

1ª - A primeira corresponde aos anos da primeira guerra mundial e da inflação do primeiro após-guerra, isto é, aos anos de 1913-1914 a 1923-1924. Nela, o crescimento constante do quantitativo nominal das despesas esconde um ciclo de subida seguido de descida do seu quantitativo real, ciclo que as fez subir durante a guerra de cerca de 55 mil contos até quase 100 mil contos de 1914 e descer no após-guerra até aos níveis de partida.

2ª - A segunda corresponde aos anos que mediaram entre o final da inflação do primeiro após-guerra e as vésperas da segunda guerra mundial, isto é, aos anos de 1924--1925 a 1938. Nela, o crescimento das despesas foi gradual e quase constante, quer em termos nominais, quer em termos reais, o que as levou a ultrapassar nos últimos anos da década de 1930-1940 o nível real de 100 mil contos de 1914, máximo atingido durante o primeiro conflito mundial.

3ª - A terceira corresponde aos anos da segunda guerra mundial e do segundo após-guerra, isto é, aos anos de 1939 a 1947. Nela, manteve-se o crescimento nominal quase constante das despesas; porém, a evolução real das mesmas foi algo irregular, podendo, no entanto, dizer-se, que elas tendiam a situar-se no final da fase claramente acima dos níveis atingidos no seu início — na verdade, a mais de 130 mil contos de 1914.

O confronto entre os valores das despesas efectivas em sentido estrito e do produto interno do Continente mostra que a proporção daquelas neste se manteve em cerca de 20% quando comparamos os anos anteriores e posteriores ao conflito.

*

* *

Sem que, de novo, pretendamos antecipar uma explicação que só o conjunto do capítulo irá construindo para a evolução que acabámos de descrever, devemos sublinhar quais as principais forças que estão por detrás de la:

a) O ciclo assinalado na primeira fase detectada está, obviamente, relacionado com a primeira guerra mundial — as despesas subiram devido às exigências do conflito e desceram devido à cessação delas.

b) A subida da segunda metade da década de 1920-1930 e da década seguinte pode ser relacionada com o alargamento das funções que adiante designaremos por modernas do Estado então verificado. Deve, entretanto sublinhar-se que, em grande medida, ela se limita a acompanhar o crescimento demográfico do período e, provavelmente, o paralelo crescimento económico.

c) Enfim, as flutuações dos anos da segunda guerra mundial estão, naturalmente, relacionadas com o conflito e com as exigências que uma vez mais colocou ao Estado português. Notemos, entretanto, que a não participação directa na guerra deu a essas exigências um carácter diferente das relacionadas com a primeira guerra e que a manutenção de um esforço de investimentos públicos que vinha das vésperas da guerra impediu que houvesse qualquer recuo permanente no após-guerra.

QUADRO 15

CÁLCULO DAS DESPESAS EFECTIVAS

Fórmulas utilizadas:

a) Despesas efectivas em sentido lato = despesas por operações orçamentais — juros da dívida fictícia - amortizações da dívida pública + despesas pagas com a dívida de guerra + despesas por operações de tesouraria + + despesas por saldos de anos findos.

b) Despesas efectivas em sentido estrito = despesas efectivas em sentido lato - despesas com os serviços autónomos.

c) Valor das despesas efectivas em sentido estrito a preços de 1914 = despesas efectivas em sentido estrito (a preços correntes) / índice do custo de vida.

d) Valor das despesas efectivas em sentido estrito em moeda britânica = despesas efectivas em sentido estrito (em moeda portuguesa) / câmbio médio do ano económico.

Fontes:

- Despesas por operações orçamentais, juros da dívida fictícia, amortizações da dívida pública e despesas dos serviços autónomos — valores extraídos da Conta Geral do Estado.
- Despesas pagas com a dívida de guerra, despesas por operações de tesouraria e despesas por saldos de anos findos — cálculo nosso, conforme explicado no ponto 7.
- Índice do custo de vida e câmbio médio do ano económico — vejam-se os quadros 28 e 39.

Unidade: Milhares de contos, excepto na coluna em moeda britânica, cuja unidade é milhões de libras.

Observação:

Os valores a preços de 1914 e em moeda britânica do ano de 1934-1935 foram calculados sobre dois terços das despesas efectivas em sentido estrito da gerência, para que fossem comparáveis com as dos restantes anos.

Ano	Despesas por Operações Orçamentais	Juros da Dívida Fictícia	Amortizações da Dívida Pública	Despesas pagas com a Dívida de Guerra	Despesas por Operações de Tesouraria	Despesas por Saldos de Anos Findos	Despesas Efectivas em Sentido Lato	Despesas dos Serviços Autónomos	Despesas Efectivas em Sentido Estrito	Valor a Preços de 1914	Valor em Milhões de Libras
1913-1914	70.3	5.3	2.4	-	-	-	62.7	6.4	56.3	56.3	10.6
1914-1915	103.9	5.3	3.5	-	-	-	95.0	6.4	88.6	84.0	14.0
1915-1916	130.6	5.2	3.8	12.5	-	-	134.2	8.3	125.8	101.5	18.3
1916-1917	147.2	4.9	3.8	5.9	-	-	144.4	9.7	134.7	90.1	18.3
1917-1918	186.3	6.1	3.3	2.5	-	-	179.4	10.4	168.9	74.2	21.5
1918-1919	243.4	12.4	4.2	58.6	-	-	285.3	13.0	272.3	89.3	35.1
1919-1920	267.0	15.7	4.5	91.8	15.7	-	354.3	7.5	346.7	79.8	30.0
1920-1921	451.9	19.7	5.9	12.6	+ 0	-	438.9	20.6	418.4	61.1	14.3
1921-1922	577.0	25.6	14.6	45.0	0.1	-	581.8	31.7	550.1	56.6	12.0
1922-1923	1 045.4	50.2	7.1	93.8	137.6	-	1 219.6	33.0	1 186.6	83.3	12.9
1923-1924	1 071.6	47.2	6.3	137.2	64.4	-	1 219.9	49.0	1 170.9	53.6	9.2
1924-1925	1 666.8	84.1	6.4	128.2	- 217.9	-	1 486.5	58.9	1 427.6	57.8	12.6
1925-1926	1 539.4	92.3	4.3	113.0	-	-	1 555.8	47.4	1 508.4	68.0	15.8
1926-1927	2 109.8	104.5	25.0	90.6	-	-	1 889.6	65.8	1 823.8	79.7	19.2
1927-1928	1 893.0	111.5	31.4	-	-	-	1 750.1	81.1	1 669.0	70.7	17.3
1928-1929	1 982.9	118.1	44.7	-	20.2	-	1 840.2	83.1	1 757.2	76.2	17.8
1929-1930	2 043.4	122.1	59.7	-	-	-	1 861.7	-	1 861.7	81.9	18.9
1930-1931	1 882.9	100.6	61.5	-	-	8.8	1 729.6	-	1 729.6	81.8	17.2
1931-1932	1 857.2	6.0	44.2	-	-	38.8	1 845.8	-	1 845.8	93.4	16.8
1932-1933	1 947.6	23.6	24.6	-	-	32.0	1 931.3	-	1 931.3	95.7	17.6
1933-1934	2 071.1	16.0	125.8	-	-	44.1	1 973.5	-	1 973.5	97.0	17.9
1934-1935	2 885.6	13.2	40.5	-	-	47.3	2 879.2	-	2 879.2	97.1	17.4
1936	2 676.0	25.6	645.5	-	- 20.2	-	1 984.7	-	1 984.7	98.2	18.0
1937	2 074.8	9.7	30.1	-	-	-	2 035.0	-	2 035.0	96.8	18.5
1938	2 297.8	9.1	31.1	-	-	-	2 257.6	-	2 257.6	110.8	20.5
1939	2 396.9	7.7	32.1	-	-	-	2 357.1	-	2 357.1	122.9	21.4
1940	2 422.6	7.4	33.2	-	-	-	2 382.0	-	2 382.0	118.6	23.2
1941	2 820.2	5.4	28.3	-	-	-	2 786.5	-	2 786.5	122.9	27.9
1942	2 954.5	1.6	24.7	-	-	-	2 928.1	-	2 928.1	106.2	29.3
1943	3 984.6	11.4	354.5	-	-	-	3 618.6	-	3 618.6	116.1	36.2
1944	3 680.9	17.8	206.9	-	-	-	3 456.2	-	3 456.2	107.7	34.6
1945	3 925.8	28.7	62.2	-	-	-	3 834.9	-	3 834.9	109.7	38.3
1946	4 623.9	8.3	221.4	-	-	-	4 394.2	-	4 394.2	110.4	43.9
1947	5 694.0	19.3	53.4	-	-	-	5 621.3	-	5 621.3	137.0	56.2

SECÇÃO C - ESTUDO ECONÓMICO

30. Classificação Económica

31. Composição Económica

30. CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA

O conjunto de rubricas utilizadas e a sua nomenclatura já foram discutidos no ponto 9. Limitar-nos-emos, por isso, agora, a indicar como foram calculados os valores atribuídos a cada rubrica(1).

- CONSUMO

Pretendeu-se abranger nesta rubrica as despesas correntes em bens, serviços e factores.

Os quantitativos para ela indicados foram calculados por diferença.

- TRANSFERÊNCIAS

Pretendeu-se abranger nesta rubrica as transferências para entidades particulares sem fins lucrativos

---

(1) Dificuldades originadas, por um lado pela insuficiente especificação das contas, por outro pela pouca potência dos meios de cálculo de que pudemos dispor impediram:

- que a decomposição das rubricas fosse levada tão longe quanto desejável (por exemplo, através da distinção entre consumo dos factores e consumo de bens e serviços);
- que fosse possível calcular separadamente o consumo.

Reconhecemos, por isso, que o quadro 16 não ficou completamente satisfatório. Supomos, entretanto, que as ordens de grandeza e as tendências detectadas são indubitáveis.

(ou, noutra perspectiva, os subsídios ao consumo).

Os quantitativos para ela indicados incluem as despesas classificadas administrativamente como:

- despesas com as classes inactivas;
- pensões e reformas;
- abonos de família.

- JUROS

Pretendeu-se abranger nesta rubrica os juros da dívida pública.

Os quantitativos para ela indicados incluem:

a) - Todas as despesas designadas como juros da dívida pública.

b) - Das despesas classificadas administrativamente como encargos da dívida pública e não abrangidas pela alínea anterior:

- as não especificadas;
- e uma parte das designadas como diferenças de câmbios proporcional à razão entre os juros e a soma dos juros e amortizações da dívida.

- SUBSÍDIOS

Pretendeu-se abranger nesta rubrica os subsídios à produção (ou, noutra perspectiva, as transferências para entidades particulares com fins lucrativos).

Os quantitativos para ela indicados incluem:

- os subsídos à exportação;
- os subsídos a empresas de navegação;
- as despesas efectuadas para cobrir saldos negativos das contas de exploração de serviços autónomos metropolitanos e de empresas de caminho-de-ferro coloniais.

- INVESTIMENTO

Pretendeu-se abranger nesta rubrica a formação bruta de capital fixo e os subsídios concedidos para o mesmo fim.

Os quantitativos para ela indicados incluem:

- as despesas em construções e obras novas de carácter não militar;
- e os subsídios concedidos a outras entidades (geralmente autarquias locais) para o mesmo fim.

- AQUISIÇÃO DE ACTIVOS

Pretendeu-se abranger nesta rubrica as despesas com bens de capital não incluidas no investimento e com activos financeiros.

Os quantitativos para ela indicados incluem as despesas:

- com a compra de terrenos;
- com a compra de acções e obrigações de empresas;
- com participações do Estado no capital social de empresas;
- e com a concessão de empréstimos.

31. COMPOSIÇÃO ECONÓMICA

O exame do quadro 16 permite detectar cinco grandes fases na evolução da composição económica das despesas efectivas:

1ª - Imediatamente antes da primeira guerra mundial, o consumo constituia um pouco mais de $^{1}/_{2}$ das despesas efectivas do Estado, enquanto os juros excediam ligeiramente $^{1}/_{3}$ do mesmo total, o investimento se quedava por pouco mais de $^{1}/_{20}$, as transferências por $^{1}/_{25}$ e os subsídios e a aquisição de activos não ultrapassavam valores insignificantes ou nulos.

2ª - A primeira guerra mundial assistiu à evolução para a estrutura atingida nos seus últimos anos, estrutura na qual o consumo se aproximou dos $^{9}/_{10}$ das despesas efectivas, enquanto os juros recuavam para $^{1}/_{15}$, o investimento para $^{1}/_{30}$ e as transferências para $^{1}/_{100}$ do mesmo total, mantendo-se os baixos valores dos subsídios e das aquisições de activos.

3ª - Desde o imediato após-guerra até meados da década de 1920-1930, houve uma diminuição do peso do consumo para cerca de $^{2}/_{3}$ das despesas efectivas, compensado pela expansão dos juros até valores geralmente entre $^{1}/_{4}$ e $^{1}/_{5}$ do mesmo total. De assinalar que os subsídios e as aquisições de activos tiveram nestes anos, embora apenas a título esporádico os valores relativos mais elevados do período em estudo.

4ª - O final da década de 1920-1930 e a década de 1930-1940 foram assinaladas por dois movimentos importantes:

a) - Uma rápida subida das transferências até cerca de $^{1}/10$ do total, valor em que estabilizaram a partir de 1930.

b) - Uma gradual subida do investimento até cerca de $^{1}/8$ do total, valor atingido nas vésperas da segunda guerra mundial.

A compensação destas subidas foi proporcionada pela descida dos juros até cerca de $^{1}/10$ do total.

5ª - A segunda guerra mundial assistiu a uma expansão do consumo até cerca de $^{3}/4$ das despesas efectivas, ao mesmo tempo que os juros, o investimento e as transferências recuavam para perto de $^{1}/12$ do mesmo total. No segundo após-guerra, o consumo contraiu de novo a sua parcela, agora para cerca de $^{3}/5$ do total, mas apenas o investimento se expandiu em compensação, ultrapassando $^{1}/6$ do total.

*

* *

É possível, em síntese, concluir que:

a) - O consumo constituiu sempre a maioria das despesas efectivas: o seu peso em tempo de paz foi da ordem de $^{1}/2$ antes da primeira guerra mundial e de $^{2}/3$ depois dela, o que reflecte a quebra de importância dos juros; o seu peso em tempo de guerra foi superior, devido às maiores despesas militares, atingindo quase $^{9}/10$ na primeira guerra e $^{4}/5$ na segunda, o que reflecte o maior envolvimento português no primeiro conflito mundial.

b) - Os juros constituiam antes da primeira guerra mundial uma proporção muito elevada das despesas efectivas e tenderam a perder essa posição de destaque. Durante a primeira guerra mundial, isso ficou a dever-se às restrições colocadas aos pagamentos de encargos da dívida aos súbditos de países inimigos e em praças estrangeiras não situadas em países aliados. No primeiro após-guerra, houve um crescimento em relação aos valores do período da guerra devido à cessação das restrições, mas um recuo em relação aos níveis anteriores ao conflito devido à redução real dos encargos da dívida interna provocada pela inflação, apenas parcialmente compensada pelos encargos dos novos empréstimos contraidos (nos quais avultavam os encargos da dívida de guerra). Entre 1928 e 1947, o movimento de baixa explica-se pela redução da taxa de juro corrente e, até 1940, ainda pela redução do montante global da dívida.

c) - O investimento, significativo antes da primeira guerra mundial, atravessou durante o após-guerra um período de recuo, recuperando depois. Esta evolução reflecte basicamente o grau de prioridade atribuido pelos diferentes governos à execução de obras públicas, que discutiremos na secção D deste capítulo. Além disso, sofreu baixas transitórias durante ambas as guerras mundiais. Pode dizer-se que esta evolução é um pouco a inversa da do consumo, caracterizando o investimento como uma despesa que se faz em larga escala quando existem recursos disponíveis, mas que se abandona quando surgem dificuldades financeiras.

d) - As transferências tiveram uma evolução de certo modo paralela à do investimento, ainda que a níveis mais baixos.

e) - Finalmente, as rubricas de subsídios e compra de activos tiveram uma evolução bastante irregular:

- os subsídios atingindo o máximo na década de 1920-1930, quando a conjuntura económica impôs um certo tipo de apoio a empresas deficitárias — trata-se de um género de despesa nitidamente evitado sempre que possível;

- a compra de activos atingindo o máximo e imediatamente após a revolução de 28 de Maio na sequência de uma política de apoio a obras de fomento nas colónias, e imediatamente antes e depois da segunda guerra mundial, no contexto de uma política de fomento, neste caso concretizada pelo apoio financeiro à constituição de empresas (como já dissemos, sobretudo de produção hidro-eléctrica).

QUADRO 16

COMPOSIÇÃO ECONÓMICA DAS DESPESAS EFECTIVAS

Fonte - Cálculo nosso, a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade:

- Valores em milhões de contos;
- estruturas em percentagens.

Observação - A forma de cálculo dos valores incluidos no quadro foi explicada no ponto 30.

Ano	Despesas Efectivas	Consumo		Transferências		Juros		Subsídios		Investimento		Aquisição de Activos	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	56.3	31.7	56	2.2	4	19.2	34	0.1	+ 0	3.1	6	0	0
1914-1915	88.6	60.0	68	2.6	3	19.7	22	0.5	1	4.6	5	1.2	1
1915-1916	125.8	91.2	73	2.9	2	26.1	21	0.4	+ 0	5.2	4	0	0
1916-1917	134.7	101.7	76	2.9	2	24.1	18	0.4	+ 0	5.6	4	0	0
1917-1918	168.9	138.7	82	3.0	2	19.3	11	2.7	2	5.2	3	0	0
1918-1919	272.3	242.6	89	3.2	1	19.2	7	+ 0	+ 0	7.3	3	+ 0	+ 0
1919-1920	346.7	303.7	88	4.9	1	23.7	7	3.8	1	10.6	3	0	0
1920-1921	418.4	331.3	79	6.9	2	54.3	13	11.9	3	14.0	3	+ 0	+ 0
1921-1922	550.1	350.5	64	6.5	1	151.3	27	26.6	5	15.2	3	0	0
1922-1923	1 186.6	897.6	76	7.4	1	194.9	16	73.4	6	13.3	1	0	0
1923-1924	1 170.9	801.1	68	9.0	1	316.1	27	14.6	1	29.7	3	0.4	+ 0
1924-1925	1 427.6	1 039.3	73	12.2	1	305.7	21	9.3	1	60.9	4	0.2	+ 0
1925-1926	1 508.4	1 072.8	71	14.0	1	353.5	24	4.6	+ 0	63.5	4	0	0
1926-1927	1 823.8	1 309.1	72	16.0	1	283.3	16	62.3	3	53.0	3	100.1	5
1927-1928	1 669.0	1 117.5	67	92.4	5	343.7	21	21.5	1	63.4	4	30.5	2
1928-1929	1 757.2	1 199.6	68	119.7	7	291.2	17	6.8	+ 0	132.5	8	7.4	+ 0
1929-1930	1 861.7	1 246.8	67	179.3	10	312.6	17	2.8	+ 0	119.7	6	0.5	+ 0
1930-1931	1 729.6	1 222.4	71	188.6	11	245.9	14	0	0	72.7	4	0	0
1931-1932	1 845.8	1 249.3	68	193.6	11	263.9	14	0	0	94.0	5	45.0	2
1932-1933	1 931.3	1 344.4	70	199.0	10	242.7	13	0	0	145.2	7	0	0
1933-1934	1 973.5	1 362.5	69	199.1	10	257.7	13	0	0	149.6	8	4.6	+ 0
1934-1935	2 879.2	1 945.4	67	306.5	11	401.5	14	0	0	225.8	8	0	0
1936	1 984.7	1 329.0	67	207.7	10	246.5	12	0.4	+ 0	191.1	10	10.0	1
1937	2 035.0	1 440.8	71	210.9	10	252.1	12	0	0	131.2	7	0	0
1938	2 257.6	1 554.9	69	223.5	10	252.8	11	16.0	1	188.7	8	21.7	1
1939	2 357.1	1 556.3	66	232.5	10	253.8	11	0	0	309.5	13	5.0	+ 0
1940	2 382.0	1 599.8	67	227.2	10	249.6	11	0	0	294.7	12	10.7	+ 0
1941	2 786.5	2 041.7	73	230.8	8	249.8	9	0	0	261.5	10	2.7	+ 0
1942	2 928.1	2 161.9	74	230.3	8	287.7	10	0	0	248.2	8	0	0
1943	3 618.6	2 786.7	77	261.7	7	320.5	9	0	0	249.7	7	0	0
1944	3 456.2	2 575.0	74	263.0	8	312.8	9	0	0	305.4	9	0	0
1945	3 834.9	2 745.1	71	294.3	8	299.0	8	0	0	463.5	12	33.0	1
1946	4 394.2	3 075.5	70	313.2	7	326.5	8	0	0	667.0	15	12.0	+ 0
1947	5 621.3	3 368.7	60	365.6	7	327.7	6	0	0	971.3	17	588.0	10

I.S.E.G. BIBLIOTECA

SECÇÃO D - ESTUDO FUNCIONAL

32. Classificação Funcional

33. Composição Funcional

32. CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

As rubricas utilizadas nesta classificação já foram referidas e justificadas no ponto 10. Limitar-nos-emos, por isso, agora, a indicar como foram calculados os valores atribuidos a cada uma.

32.1. ENCARGOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Pretendeu-se abranger nesta rubrica as despesas originadas pela existência da dívida pública, as quais foram, por sua vez decompostas em:

- JUROS

Incluimos nesta rubrica:

a) - As despesas sob esta epígrafe.

b) - Uma parte das diferenças de câmbios classificadas administrativamente com encargos da dívida proporcional ao quociente juros / juros + amortizações (o que se justifica pelo facto de a taxa de juro médio da dívida expressa em libras se não afastar muito da taxa de juro média da dívida expressa em escudos, como veremos no Capítulo 6).

c) - Os encargos da dívida não especificados (os quais são de montante muito reduzido).

- AMORTIZAÇÕES

Incluimos nesta rubrica:

a) - As despesas sob essa epígrafe.

b) - Uma parte das diferenças de câmbios classificadas administrativamente como encargos da dívida proporcional ao quociente amortizações / juros + amortizações.

- ENCARGOS ADMINISTRATIVOS

Incluimos nesta rubrica:

a) - As despesas sob essa epígrafe ou equivalente.

b) - As despesas da Junta do Crédito Público (classificadas administrativamente: até 1934-1935, no serviço próprio do Ministério das Finanças; a partir de 1936, nos encargos gerais).

32.2. DESPESAS COM AS FUNÇÕES TRADICIONAIS NÃO MILITARES

Pretendeu-se abranger nesta rubrica as despesas exigidas pelo funcionamento de um modelo ideal de Estado não intervencionista (isto é, sem política económica e sem dívida pública). Englobámos, portanto, nela:

- DESPESAS COM OS ÓRGÃOS DE SOBERANIA

Incluimos nesta rubrica:

a) - As despesas da Presidência da República.

b) - As despesas da Presidência do Ministério (designação usada nos períodos de vigência da Constituição de 1911 e da ditadura militar) e da Presidência do Conselho de Ministros (designação usada no período de vigência da Constituição de 1933), com excepção das dos serviços dela dependentes que vieram a transitar para o Ministério das Comunicações (aeronáutica civil e meteorologia).

c) - As despesas do Congresso (designação usada durante a vigência da Constituição de 1911), da Representação Nacional (designação usada durante a ditadura militar) e da Assembleia Nacional e Câmara Corporativa (designação usada durante a vigência da Constituição de 1933).

- DESPESAS COM AS FINANÇAS

Incluimos nesta rubrica:

a) - As despesas classificadas administrativamente como encargos gerais, com excepção das relativas a:

- órgãos de soberania;
- Junta do Crédito Público;
- pensões e reforma.
- Sub-Secretaria do Estado das Corporações;
- aeronáutica e meteorologia

b) - As despesas do serviço próprio do Ministério das Finanças, com excepção das relativas a:

- fisco;

- pensões e reformas;
- Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral.

Trata-se, portanto, de uma rubrica relativamente heterogénea, onde cabem os serviços: de administração dos bens nacionais, de contabilidade, de estatística, de fiscalização financeira e de amoedação.

- DESPESAS COM O FISCO

Incluimos nesta rubrica as despesas com a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, com as Alfândegas e com a Guarda Fiscal.

- DESPESAS COM A ADMINISTRAÇÃO

Incluimos nesta rubrica as despesas gerais do Ministério do Interior e as despesas com os governos civis, os tribunais administrativos e a Imprensa Nacional.

- DESPESAS COM A SEGURANÇA

Incluimos nesta rubrica as despesas com as polícias (nomeadamente: Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública e Polícia de Vigilância e Defesa do Estado), classificadas administrativamente no Ministério do Interior.

- DESPESAS COM A JUSTIÇA

Incluimos nesta rubrica as despesas do Ministé - rio da Justiça (isto é, as despesas com os tribunais, as prisões e os serviços de investigação criminal, de pro - tecção a menores e de relações com os cultos).

- DESPESAS COM AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Incluimos nesta rubrica as despesas do Ministé - rio dos Negócios Estrangeiros.

- EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Incluimos nesta rubrica as despesas com a cons - trução de edifícios públicos efectuada pelo Ministério das Obras Públicas, que não foi possível atribuir a qual- quer função específica.

- PENSÕES E REFORMAS

Incluimos nesta rubrica as despesas com pensões e reformas de funcionários, classificadas administrativa- mente nos encargos gerais e no serviço próprio do Minis - tério das Finanças.

32.3. DESPESAS COM A DEFESA

Pretendeu-se abranger nesta rubrica as despesas militares. Englobámos, portanto, nela:

- DESPESAS COM O EXÉRCITO

Incluimos nesta rubrica:

a) - As despesas do Ministério da Guerra.

b) - As despesas excepcionais resultantes da guerra não especificadas (na sua maioria, despesas com o Corpo Expedicionário Português em França).

- DESPESAS COM A MARINHA

Incluimos nesta rubrica as despesas do Ministério da Marinha, com excepção das relativas à marinha mercante e de pesca.

32.4. DESPESAS COM AS COLÓNIAS

Pretendeu-se abranger nesta rubrica as despesas suscitadas pela existência do domínio colonial, pagas pela Metrópole, as quais foram decompostas em:

- DESPESAS COM OS SERVIÇOS DO MINISTÉRIO

Incluímos nesta rubrica:

a) - As despesas ordinárias do Ministério das Colónias.

b) - As despesas extraordinárias do Ministério das Colónias, com funcionários, edifícios, ou serviços relacionados com o domínio ultramarino (por exemplo, escolas de missionários), existentes na Metrópole.

- DESPESAS PRÓPRIAS DAS COLÓNIAS

Incluimos nesta rubrica as despesas extraordinárias do Ministério das Colónias com a cobertura de saldos negativos das contas públicas das províncias ultramarinas e com obras nelas realizadas e os empréstimos às colónias.

- DESPESAS COM EXPEDIÇÕES MILITARES

Incluimos nesta rubrica as despesas excepcionais resultantes da guerra do Ministério das Colónias relativas à primeira guerra mundial.

32.5. DESPESAS COM A ECONOMIA

Pretendeu-se abranger nesta rubrica as despesas de construção de infra-estruturas para a actividade económica e de intervenção económica directa do Estado. Englobámos, portanto, nela:

- DESPESAS COM A AGRICULTURA, A SILVICULTURA E A PECUÁRIA

Incluimos nesta rubrica as despesas com os serviços que fizeram parte do Ministério da Agricultura (de 1918 a 1932 e de 1933 a 1940), com excepção dos de instrução agrícola, mesmo quando integrados noutros ministérios (em especial, Fomento, Trabalho e Economia).

- DESPESAS COM O COMÉRCIO, A INDÚSTRIA E A ENERGIA

Incluimos nesta rubrica as despesas com os servi-

ços que fizeram parte do Ministério do Comércio e Indús - tria (de 1933 a 1940), mesmo quando integrados noutros ministérios (em especial, Fomento, Obras Públicas e Econo - mia) e as despesas com a hidráulica eléctrica.

- DESPESAS COM OS TRANSPORTES E AS COMUNICAÇÕES

Incluimos nesta rubrica:

a) - As despesas do Ministério da Marinha com a Direcção-Geral da Marinha, os faróis e eventuais subsídios à marinha mercante.

b) - As despesas com os serviços que fizeram parte do Ministério das Comunicações (em 1947), mesmo quando integrados noutros ministérios (em especial, Fomento, Obras Públicas e Presidência do Conselho de Ministros).

c) - As despesas com a construção, reparação e regulação do tráfego em estradas.

- DESPESAS COM OS ABASTECIMENTOS

Incluimos nesta rubrica as despesas com a compra e a comercialização de subsistências.

- SERVIÇOS CENTRAIS

Esta rubrica inclui as restantes despesas dos Ministérios do Fomento, do Trabalho, das Obras Públicas e da Economia, com excepção das relativas a edifícios públicos não especificados ou relacionados com funções não económicas e com os serviços de saúde e assistência.

32.6. DESPESAS COM A EDUCAÇÃO

Pretendeu-se abranger nesta rubrica as despesas de instrução, incluindo os desportos, a saúde escolar e o ensino médico. Decompusémo-la em rubricas definidas pelo grau e tipo de ensino e uma rubrica residual abrangendo os serviços gerais do Ministério, os desportos e as despesas não especificadas, como segue:

- Ensino primário
- Ensino liceal
- Ensino técnico
- Ensino superior
- Edifícios escolares
- Rubrica residual

Convém sublinhar que aceitámos a classificação do ensino técnico superior, com ensino técnico até 1942 e como ensino superior a partir de 1943, constante da classificação administrativa.

32.7. DESPESAS SOCIAIS

Pretendeu-se abranger nesta rubrica as despesas com o trabalho, a previdência, a saúde e a assistência. Englobámos, portanto nela:

- DESPESAS COM O TRABALHO E A PREVIDÊNCIA

Incluimos nesta rubrica as despesas com o trabalho e a segurança social, incluindo nestas últimas as

despesas com o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral e a Sub-Secretaria do Estado das Corporações e Previdência Social, a partir de 1933-1934, mas não as despesas com as pensões e reformas dos funcionários públicos.

- DESPESAS COM A SAÚDE

Incluimos nesta rubrica as despesas com os serviços de saúde, incluindo, naturalmente, as despesas com as construções hospitalares (exceptuam-se a saúde militar, incluida nas despesas com a defesa, e a saúde escolar, incluida nas despesas com a educação).

- DESPESAS COM A ASSISTÊNCIA

Incluimos nesta rubrica as despesas com os serviços de assistência pública.

33. COMPOSIÇÃO FUNCIONAL

33.1. ESTUDO GERAL

A periodização da evolução da composição funcional das despesas, exposta no quadro 17, conduz ao seguinte resultado:

1º - Imediatamente antes da primeira guerra mundial, os encargos da dívida constituiam quase 2/5 das despesas, seguindo-se-lhe a defesa, com quase $^1/_4$; as funções tradicionais, com cerca de $^1/_5$; a economia, em quase $^1/_{10}$; a educação, com cerca de $^1/_{20}$; as colónias, com quase $^1/_{20}$; e as despesas sociais, com cerca de $^1/_{50}$.

2º - A eclosão da primeira guerra mundial conduziu ao imediato aumento das despesas com a economia e as colónias. Nos últimos anos do conflito, porém, foram as despesas militares que mais cresceram, ultrapassando $^1/_2$ das despesas públicas, enquanto as colónias, que haviam chegado a $^1/_6$, recuavam para $^1/_{12}$ e a economia, que havia ultrapassado $^1/_5$, regressava ao seu nível original. As funções tradicionais, a educação e as despesas sociais diminuiram moderadamente o seu peso durante todo o conflito e os encargos da dívida tiveram uma baixa espectacular, para menos de $^1/_{10}$ das despesas.

3º - Com o regresso da paz, a estrutura anterior ao conflito tendeu a reconstituir-se. Porém, os anos de 1920-1921 a 1927-1928 acabaram por apresentar um

aspecto um pouco diferente: as despesas com a defesa, a dívida e as funções tradicionais equilibradas entre 1/5 e 1/4 do total; as despesas com a economia e a educação equilibradas entre 1/12 e 1/8 do total; as despesas sociais um pouco abaixo de 1/20 do total; e as despesas com as colónias oscilando com irregularidade entre 1/100 e 1/7 do total. Nos anos de 1920-1921 e de 1922-1923, esta estrutura foi perturbada por despesas excepcionalmente elevadas com a economia.

4º - Entre 1928-1929 e 1940 e de novo em 1946 e 1947, com uma perturbação em 1936 devido a despesas excepcionalmente elevadas com a dívida, predominou uma estrutura em que: as despesas com a defesa e com as funções tradicionais vinham à cabeça com cerca de 1/4 do total; as despesas com a economia se colocaram em terceiro lugar com cerca de 1/5 do total; os encargos da dívida baixaram para 1/7 do total; e as despesas com a educação, as questões sociais e as colónias ocuparam os três últimos lugares com, respectivamente, cerca de 1/10, 1/25 e 1/100 do total.

5º - A segunda guerra mundial assistiu a um aumento das despesas com a defesa, que chegaram a ultrapassar 2/5 do total, enquanto as restantes rubricas se reduziram mais ou menos proporcionalmente.

*

* *

O perfil funcional das despesas públicas nas vésperas da primeira guerra mundial transmite-nos a ideia de um Estado esmagado pelo peso dos encargos da dívida, que lhe deixavam um espaço de manobra muito reduzido para cumprir as suas funções clássicas de defesa e manutenção

se um reduzido aparelho judicial e administrativo, inca - paz, por maioria de razão, de actuar significativamente nos campos do fomento, da educação, das colónias, etc..

Não cabe no âmbito deste estudo analisar as raízes desta situação, nem compará-la com outras anteriores, como a que conduziu à suspensão de pagamentos de 1891. Esperamos que isso venha a ser possível em breve, na se - quência da continuação do projecto de investigação referi do na apresentação.

Compreende-se entretanto, no contexto da situação que caracterizámos, que a principal prioridade no domínio das finanças públicas tenha sido, para os primeiros governos republicanos, o equilíbrio das contas públicas, o qual lhes permitiria, por um lado travar o aumento da dívida e dos seus encargos, por outro apresentar como cumprida uma das exigências fundamentais dos tempos de oposição à monarquia.

Veremos no capítulo seguinte como esse objectivo foi atingido nos anos de 1912-1913 e 1913-1914. Tendo-o conseguido, abria-se ao governo a possibilidade de tentar, nos limites impostos pela compressão das despesas necessária para não regressar aos saldos negativos das contas, uma política de alteração da composição das despesas, para satisfazer novos objectivos funcionais. Ora, tais objectivos tinham sido expostos pelo chefe do governo democrático então no poder, Afonso Costa, em discurso pronunciado em Santarém, em 10 de Novembro de 1912, isto é, cerca de dois meses antes de assumir a presidência do ministério. Eram eles:

1º - A defesa, justificada neste lugar pelo orador, porque "a paz depende inteiramente do progresso da

nossa defesa"[1]. Cerca de um ano depois, em discurso pronunciado no Porto, em 9 de Novembro de 1913, o mesmo Afonso Costa, agora chefe do governo, apresentava um ambicioso plano de defesa, orçado em 20 mil contos, e constituido por:

a) - Campos fortificados, linhas de defesa, depósitos e material de guerra para o exército, no valor de 12 mil contos.

b) - Treze navios, três submarinos e um novo arsenal para a marinha, no valor de 8 mil contos.

2º - A instrução, tendo como objectivo fundamental a extinção do analfabetismo.

3º - A administração, tendo como objectivo fundamental a extinção do caciquismo e o pleno exercício da soberania.

4º - O fomento.

Estas prioridades estavam claramente expressas no orçamento para 1914-1915, o primeiro elaborado após a plena confirmação da existência de saldos positivos nas contas públicas. O Ministério da Instrução, criado pelo governo de Afonso Costa cerca de um ano antes, via as dotações dos seus serviços crescer 15%, enquanto as despesas totais apenas aumentavam 6%; e propunha-se a aplicação de parte dos saldos dos anos anteriores à compra de navios de de guerra.

*

* *

---

(1) Afonso Costa pensava provavelmente na dissuasão de incursões monárquicas com origem em Espanha, que tinham agitado os anos de 1911 e 1912, e eventualmente ainda de ameaças às colónias portuguesas, cujo principal pretexto se reconhecia ser a difícil situação das nossas finanças.

A guerra veio travar todos estes projectos. Não cabe aqui examinar a questão da participação portuguesa no conflito, mas tão só notar que ela exigiu:

a) - O aumento das despesas com as colónias, para assegurar a defesa de Angola e Moçambique contra os ataques que lhes foram movidos pela Alemanha desde 1914.

b) - O aumento das despesas com a defesa, em particular após a declaração de guerra por parte da Alemanha em Março de 1916, para financiar a participação nos combates da frente ocidental europeia.

c) - O aumento das despesas com a economia, para permitir a intervenção do Estado nos mercados de sub - sistências e outras acções exigidas pela crise económica que as perturbações dos transportes marítimos, causadas pela guerra, em especial pelas operações submarinas, desencadeou.

Em contrapartida, apenas houve possibilidade de:

a) - Reduzir os encargos da dívida pública, através da suspensão do seu pagamento em praças situadas em território inimigo, neutro ou ocupado (e ainda da proibição do seu pagamento a Estados ou nacionais de países inimigos).

b) - Recorrer ao auxílio inglês, sob a forma de um empréstimo de guerra, para financiar parcialmente a nossa participação nos combates da frente ocidental europeia.

*

* *

Finda a guerra, não foi possível, em Portugal como no resto do mundo, voltar à normalidade, isto é, à situação de antes do conflito. No nosso caso, três factores foram decisivos para impedir a reconstituição da estrutura funcional das despesas que prevalecera antes da guerra:

a) - A instabilidade política desencadeada pela revolução de Dezembro de 1917, que impediu a constituição, por um largo período de tempo após o fim da guerra, de governos com possibilidades de ultrapassarem, na prática, a gestão da situação existente.

b) - A dificuldade em abandonar a intervenção nos mercados de subsistências e outros apoios concedidos à actividade económica.

c) - A subida dos preços, que exigiu, por um lado o aumento dos vencimentos do funcionalismo e das dotações para despesas de material, mas permitiu por outro a redução do peso dos encargos da dívida interna.

Entretanto, três outros factores pesavam no sentido do regresso a uma situação mais próxima da anterior à guerra:

a) - A possibilidade de reduzir as despesas com a defesa e as colónias, cessadas que eram as razões que tinham obrigado ao seu aumento.

b) - O desejo de reequilibrar as contas públicas.

c) - A tentativa de retomar projectos como o de desenvolvimento da instrução, ou de implementar outros como o de desencadear de uma política social.

A evolução algo irregular da composição funcional das despesas públicas entre o após-guerra e a grande depressão tem, em nosso entender, de ser compreendida como

o resultado da acção de todos estes factores, nem sempre convergentes, e raramente dominados pelos governos.

Em síntese:

a) - A baixa das despesas com a defesa e as colónias deve ser explicada pelo final do conflito que as exigia.

b) - A subida das despesas com a administração deve ser explicada pela subida dos preços.

c) - A subida das despesas com a educação e os assuntos sociais deve ser explicada pela conjugação da subida dos preços e de uma política deliberada de privilegiar estes campos de acção do Estado.

d) - As oscilações das despesas com a economia e alguns valores excepcionais das despesas coloniais devem ser explicadas pela redução da intervenção económica do Estado e pelo desejo de reequilibrar as contas públicas, em conjugação com as dificuldades enfrentadas pela implementação brusca de tais políticas.

*

* *

As novas prioridades dos anos posteriores a 1928 estão claramente expressas no trecho seguinte:

> "Pretender refazer economicamente o País; dotá-lo de portos, de estradas e outros meios de comunicação; melhorar os serviços e a sua eficiência; desenvolver e embaratecer a produção; elevar o nível de vida das classes trabalhadoras e médias; iniciar e prosseguir uma

> política de estabilização; melhorar e intensificar o comércio externo e colonial, sem recursos abundantes e baratos, que o mesmo é dizer sem crédito, é querer o impossível.
>
> Pretender lançar operações de crédito sem moralidade administrativa, sem ordem nas finanças, sem estabilidade na moeda, é andar em busca de desilusões [...]."
>
> (Oliveira Salazar, discurso em 17 de Maio de 1931)

Em suma:

- colocava-se como prioridade das prioridades a estabilização financeira;

- e pretendia-se aproveitar os recursos por ela facilitados para uma política de fomento, que se aproximava do modelo seguido durante a Monarquia Constitucional.

Daí que os principais movimentos do período que mediou entre a grande depressão e a segunda guerra mundial fossem:

- a baixa dos encargos da dívida pública, permitida pelo equilíbrio das contas públicas;

- e a subida das despesas com a economia, não pela intensificação da intervenção económica do EsEstado, reduzida na sequência da política seguida desde 1922, mas pelo aumento de projectos de fomento, que incidiram sobretudo em vias de comunicação e hidráulica agrícola.

Entretanto, a estagnação das despesas com a educação e os assuntos sociais testemunha o abandono da prioridade a estes sectores da actuação do Estado, e a estabilização a um nível muito inferior ao atingido na Primeira República das despesas coloniais resultou, por um lado do

desejo de impor às diversas colónias uma política de equilíbrio financeiro do tipo da seguida na Metrópole, por outro da maior dureza com que a grande depressão afectou as economias desses territórios, destruindo qualquer expectativa de vantagens com as despesas neles efectuados. Só as despesas com a defesa puderam receber algum incremento, em parte devido ao carácter do próprio regime, em parte devido ao ambiente europeu da década de 1930-1940, reflectido junto às fronteiras portuguesas pela guerra civil de Espanha entre 1936 e 1939.

*

* *

O impacto da segunda guerra mundial teve, aqui como em outros domínios, muitas semelhanças com o da primeira, nomeadamente:

a) - Exigindo maiores despesas com a defesa, embora com menor intensidade do que no primeiro conflito mundial, devido à não participação directa do país nos combates.

b) - Exigindo maiores despesas com a intervenção económica do Estado, alteração pouco visível na estrutura funcional porque elas substituiram na rubrica economia as despesas com o o investimento.

*

* *

O segundo após-guerra assistiu ao regresso da estrutura anterior à segunda guerra mundial, salvo em dois aspectos importantes:

a) - Aumento das despesas com a economia, à custa das despesas com a defesa, o que correspondeu ao retomar dos projectos de fomento, agora virados sobretudo para a produção de energia hidro-eléctrica, na sequência de esforços iniciados nas vésperas da segunda guerra.

b) - Ligeiro aumento das despesas com as colónias, devido ao financiamento da reconstrução de Timor, afectado pela ocupação anglo-holandesa primeiro e nipónica depois, durante o conflito, e a um vultuoso empréstimo a Moçambique em 1947.

*

* *

Tentando agora uma leitura dos resultados que nos aponte as tendências estruturais da composição funcional das despesas, parece-nos ser possível detectar as seguintes linhas de força:

a) - Redução do peso dos encargos da dívida pública, como resultado da acção de três factores:

- desvalorização da dívida interna devido à subida dos preços, durante as duas guerras mundiais e o primeiro após-guerra;

- existência de saldos positivos nas contas públicas imediatamente antes da primeira guerra mundial e entre 1928 e o início da segunda guerra mundial;

- baixa da taxa de juro de meados da década de 1920-1930 em diante, o que permitiu algumas conversões vantajosas da dívida antiga.

Esta tendência apenas foi contrabalançada no primeiro após-guerra, devido a dois fenómenos:

- aumento do peso da dívida externa, devido à desvalorização do escudo;

- aumento da dívida flutuante e da dívida por suprimentos do Banco de Portugal, por causa dos saldos negativos das contas públicas.

b) - Estabilidade das despesas com as funções tradicionais não militares.

c) - Estabilidade das despesas com a defesa, excepto:

- durante as duas guerras mundiais, em que elas sofreram aumentos transitórios, devido à participação no conflito ou ameaça de generalização dele;

- durante a década de 1930-1940, em que se desenhou uma política sistemática de rearmamento das forças armadas.

d) - Crescimento das despesas com a economia, em particular:

- durante as guerras mundiais, e um pouco no primeiro após-guerra, devido à intensificação da interven - ção económica do Estado;

- nas vésperas da segunda guerra mundial e no segundo após-guerra, devido à política de fomento.

e) - Crescimento das despesas com a educação e os assuntos sociais entre o final da primeira guerra mundial e a grande depressão e estagnação no resto do período, marcando uma viragem entre a actuação da Primeira República, de promoção da instrução, bloqueada durante e primeira guerra pelas inadiáveis despesas militares, e a actuação do Estado Novo, de relativo desinteresse pela

instrução.

f) - Recuo brusco das despesas com as colónias no final da década de 1920-1930, marcando uma viragem entre dois períodos:

- o da Primeira República, em que houve despesas coloniais com algum relevo, com um máximo no período da primeira guerra mundial, em que foi necessário levar a cabo um importante esforço de defesa;

- o do Estado Novo, em que as despesas coloniais foram reduzidas.

33.2. OS ENCARGOS DA DÍVIDA

Examinando mais detidamente a composição dos encargos da dívida pública com base nos dados do quadro 18, verificamos que:

1º - Os encargos administrativos foram sempre de pouca importância.

2º - A proporção entre juros e amortizações flutuou ao longo do período em estudo da seguinte forma:

a) - Era de 9:1 imediatamente antes da primeira guerra mundial.

b) - Recuou até 5:1 durante o conflito.

c) - Voltou a ser de 9:1 no após-guerra.

d) - Subiu até 50:1 nos anos de 1922-1923 a 1925-1926.

e) - Recuou de novo até 5:1 nos anos de 1928-1929 a 1930-1931.

f) - E voltou a ser de 9:1 de 1931-1932 em diante, com excepções esporádicas até 1943, quase constantes a partir desse ano.

A proporção 9:1 corresponde a características estruturais importantes da dívida pública portuguesa: taxa de juro média da ordem dos 3% e período médio de amortização da ordem dos 300 anos (este último facto reflecte, no fundo,o elevado peso da dívida consolidada ou quase consolidada, como a dívida por suprimentos). Importa explicar os afastamentos em relação a esse valor:

a) - A baixa durante a primeira guerra mundial reflecte o efeito diferencial das restrições colocadas ao pagamento de encargos da dívida pública durante o conflito aos súbditos de países inimigos — como uma parte substancial das amortizações era feita por compra no mercado para aproveitar as baixas cotações, continuou a ser feita; pelo contrário, a cobrança dos cupões de juros foi efectivamente restringida, sobretudo pela cessação dos pagamentos fora de Portugal e das praças de Paris e Londres, o que a tornou inacessível a muitos portadores.

b) - A subida durante a primeira metade da década de 1920-1930 resultou do pagamento (ou melhor, da contabilização) de juros compostos relativos à dívida de guerra.

c) - A baixa no final da mesma década foi consequência do registo como amortizações dos pagamentos relativos à dívida de guerra.

d) - Os valores baixos esporádicos dos anos de 1931 a 1947 resultaram de conversões de diferentes empréstimos, que implicaram o registo como amortizações extraordinárias da dívida pública dos reembolsos dos títulos cujos portadores não aceitaram a troca.

33.3. AS DESPESAS COM AS FUNÇÕES TRADICIONAIS NÃO MILITARES

As nove rubricas em que foram decompostas as despesas com as funções tradicionais não militares podem ser classificadas em quatro conjuntos, como se vê pelos dados do quadro 19:

a) - Rubricas de importância elevada (peso só excepcionalmente inferior a 15%), nas quais se podem incluir:

- o fisco;
- e a segurança.

b) - Rubricas que alternaram períodos de importância elevada e períodos de importância intermédia, ou mesmo baixa, nas quais se podem incluir;

- as finanças, de importância elevada na primeira metade do período em estudo e intermédia na segunda metade;
- as pensões e reformas, de importância intermédia ou reduzida na primeira metade do período em estudo e elevada na segunda metade.

c) - Rubricas de importância intermédia (peso em geral entre 4 e 15%), nas quais se podem incluir:

- a justiça;
- as relações externas;
- os edifícios públicos;
- e a administração.

d) - Rubricas de importância reduzida (peso sempre inferior a 3%), nas quais se podem incluir:

- os órgãos de soberania.

Das flutuações das rubricas mais importantes, são

de destacar:

a) - Os elevados valores atingidos pelas despesas com as finanças:

- durante a primeira guerra mundial, como resultado da escrituração de despesas excepcionais resultantes da guerra não especificadas;

- em 1926-1927, como resultado do efectuar de despesas de montante excepcional, igualmente não especificadas, pelos serviços centrais do Ministério das Finanças;

- em 1947, como resultado da maciça participação do Estado no capital de diversas empresas.

b) - Os elevados valores atingidos pelas despesas com a segurança entre 1919-1920 e 1930-1931, com variações que, numa primeira análise, parecem relacionáveis com a instabilidade política do período.

33.4. AS DESPESAS COM A DEFESA

Pouco há a dizer sobre a composição das despesas com a defesa, analisável a partir do quadro 20. A proporção entre as despesas com o exército e a marinha típica dos períodos de paz é da ordem dos 7:3. Durante as guerras mundiais e em alguns anos esporádicos a proporção foi superior — chegou a 9:1 durante a primeira guerra e a 4:1 durante a segunda. Valores nitidamente inferiores (da ordem de 11:9) só se encontram em 1932-1933 e 1933-1934.

Tudo isto está de acordo com o facto de a primeira guerra mundial ter suscitado sobretudo a acção de tropas terrestres (Corpo Expedicionário em França — as ex-

pedições ao Ultramar estão contadas nas despesas das colónias) e de a segunda ter suscitado sobretudo o reforço das guarnições das ilhas atlânticas, também com tropas terrestres. A fraca expressão da marinha de guerra portuguesa apenas gerou uma preocupação política com o seu reforço em duas ocasiões — vésperas da primeira guerra mundial e primeira metade da década de 1930-1940. Porém, em ambos os casos, conflitos logo desencadeados — primeira guerra e guerra civil de Espanha, respectivamente — viraram as atenções para outro lado.

33.5. AS DESPESAS COM AS COLÓNIAS

Os dados do quadro 21 permitem identificar facilmente três tipos de situações no que respeita à composição das despesas com as colónias:

a) - Existência quase exclusiva das despesas com os serviços do Ministério — anos de 1928-1929 a 1945.

b) - Predomínio das despesas próprias das colónias — anos de 1913-1914, de 1921-1922 a 1927-1928 e de 1946 e 1947.

c) - Predomínio das despesas com expedições militares — anos de 1914-1915 a 1920-1921.

O terceiro tipo de situação é, naturalmente, consequência da primeira guerra mundial e dos ataques durante ela dirigidos pela Alemanha contra Angola a partir do Sudoeste Africano e contra Moçambique a partir do Tanganica.

O predomínio dos outros dois tipos de situações parece apontar para um contraste nítido entre uma política de fomento colonial e auxílio às colónias, caracterís-

tica da Primeira República, e uma política de desinteresse pelas colónias, ou, pelo menos, de abandono das colónias a si próprias, característica do Estado Novo. As elevadas despesas próprias das colónias nos anos de 1945 a 1947 são, neste contexto, uma consequência da ocupação de Timor pelo Japão durante a segunda guerra mundial e de um vultuoso empréstimo de 300 mil contos a Moçambique em 1947.

33.6. AS DESPESAS COM A ECONOMIA

Na evolução da composição das despesas com a economia, que podemos estudar com base no quadro 22, podemos distinguir cinco fases:

1ª - Antes da primeira guerra mundial, isto é,no ano de 1913-1914, as despesas com os sectores industrial e dos transportes constituiam mais de $^{2}/5$ das despesas com a economia cada, as despesas com o sector agrícola quedavam-se por $^{1}/10$ do mesmo total, as despesas com os serviços centrais eram de pequena monta e não havia gastos com os abastecimentos.

2ª - Durante a primeira guerra mundial e o período de inflação que se lhe seguiu, isto é, desde 1913-1914 até 1923-1924, com excepção de 1921-1922, foram as despesas com os abastecimentos que tomaram o primeiro lugar, em geral com mais de metade das despesas com a economia. Também os serviços centrais aumentaram o seu peso no total, sobretudo durante o conflito mundial, devido à existência de despesas excepcionais resultantes da guerra não especificadas. As restantes rubricas perderam peso, sem alterarem, em média, as suas proporções relativas, mas co

nhecendo flutuações muito nítidas na sua variação de ano para ano.

3ª - 1921-1922 foi, pela sua estrutura, embora não pela sua posição no tempo, um ano de transição para a fase seguinte, que ocupou o período que mediou entre o final da inflação do primeiro após-guerra e a grande depressão, isto é, os anos de 1924-1925 a 1928-1929. Nesta terceira fase, desapareceram, de novo, as despesas com os abastecimentos, as despesas com a agricultura recuperaram o seu peso de antes da guerra, ficando ligeiramente aquém das despesas com a indústria e um pouco acima das despesas com os serviços centrais, e as despesas com os transportes adquiriram um peso esmagador nas despesas com a economia (entre $^{2}/3$ e $^{4}/5$), em parte devido ao aumento dos investimentos em infra-estruturas, em parte devido à necessidade de cobrir com subsídios os saldos negativos das contas de exploração de empresas do Estado ligadas ao sector.

4ª - Durante toda a década de 1930-1940 e ainda durante a primeira metade da segunda guerra mundial, isto é, nos anos de 1929-1930 a 1942, a estrutura da fase anterior evoluiu no sentido do crescimento das despesas com a indústria à custa das despesas com os transportes, como resultado da intensificação de obras relativas à hidráulica e produção de energia e da redução a níveis de novo de pouca monta das despesas com os serviços centrais.

5ª - Estas tendências deixaram de se verificar,e até se inverteram ligeiramente, nos últimos anos da segunda guerra mundial e no segundo após-guerra, isto é, nos anos de 1943 a 1947. Os mesmos anos assistiram ao reaparecimento, ainda que a nível muito reduzido, das despesas com os abastecimentos.

*

* *

Esta evolução suscita, naturalmente, duas importantes observações de ordem geral:

a) - Predominaram, no cômputo global do período, as despesas relativas aos transportes sobre as despesas relativas à indústria e mais ainda à agricultura; e nestas é indiscutível ainda o predomínio das despesas em infra-estruturas (sobretudo aproveitamentos hidráulicos). Se bem que respondendo, mais ou menos tardiamente, às solicitações de sectores em expansão — camionagem, aeronáutica, hidro-electricidade —, estamos ainda, sem dúvida, perante uma política de cariz tradicional, em termos das funções do Estado no fomento económico.

b) - As duas guerras mundiais exigiram intervenções do Estado no mercado dos abastecimentos. Se o papel do Estado foi menos directo no segundo conflito, exigindo, por isso, menos despesas, não podemos ignorar o papel paralelo das estruturas corporativas então em formação nesse processo. É questão que um estudo específico da economia portuguesa durante a segunda guerra mundial deverá esmiuçar.

33.7. AS DESPESAS COM A EDUCAÇÃO

Considerando agora a composição das despesas com a educação, que consta do quadro 23, verificamos que:

1º - Até praticamente ao fim da primeira guerra mundial, isto é, nos anos de 1913-1914 a 1917-1918, as despesas com a educação se dividiam da seguinte forma: ensino primário 1/3, ensino superior 1/4, ensino liceal e técnico 1/6 cada, edifícios escolares não especificados 1/15.

2º - Desde o final da guerra até aos primórdios do Estado Novo, isto é, nos anos de 1918-1919 a 1926--1927, houve um aumento significativo do peso do ensino primário, que rondou 1/2 das despesas, salvo no primeiro e dois últimos anos do período, em que os valores excep - cionalmente elevados da rubrica residual lhe reduziram o peso. Dos restantes sectores do ensino, apenas o supe - rior manteve a sua importância, pois o liceal desceu até 1/8 do total e o técnico para 1/12 do total.

3º - O período que decorreu desde os primórdios do Estado Novo às vésperas da segunda guerra mundial, isto é, os anos de 1927-1928 a 1939, assistiu à cristalização da estrutura seguinte: ensino primário 1/2, ensino superior 1/6, ensino técnico 1/7, ensino liceal 1/10, edifícios escolares não especificados 1/20.

4º - Enfim, durante a segunda guerra mundial e o segundo após-guerra, verificou-se um aumento do peso dos edifícios escolares, que chegaram a ultrapassar 1/4 do total, e da rubrica residual, que se aproximou de 1/10 do total, à custa de sensíveis reduções na importância dos ensinos primário, que baixou até 1/3 do total, liceal, que baixou até quase 1/20 do total, e conjunto técnico + + superior, que, de quase 1/3 do total, baixou para 1/4. É certo que o ensino superior não tem redução aparente, mas isso apenas se fica a dever à reclassificação como superior do ensino técnico universitário.

*

* *

De todas as modificações de estrutura ocorridas ao longo do período em estudo na composição das despesas com a educação, parece-nos de destacar o rápido crescimen

to da importância do ensino primário no primeiro após-guerra. Este movimento ascencional corresponde a um esforço para a obtenção de um dos grandes objectivos do programa republicano: a extinção do analfabetismo. É ele que faz crescer o peso das despesas com a educação no conjunto das despesas públicas na mesma época.

Outra modificação importante que convém assinalar é o recuo quase constante do ensino liceal, nítido sobretudo nos primórdios do Estado Novo. Resultado talvez, por um lado da sua reduzida influência económica, por outro da sua privatização, por resposta do ensino não oficial a uma procura insatisfeita pelos liceus do Estado, estagnados em número e capacidade.

O ensino técnico foi o mais sujeito a alterações de inserção no esquema dos ministérios e direcções-gerais. Recém-transferido do Fomento para a Instrução no início do período em estudo, voltou para os ministérios económicos em 1918, regressou ao da Instrução em 1927, viu criar-se no seu seio uma universidade em 1931 e perdeu-a para o ensino superior em 1943. De todas estas reformas de inserção, destacou-se, naturalmente, a de 1918, cujos efeitos no peso relativo deste tipo de ensino foram nítidos — consequência, talvez, da secundarização do ensino em ministérios voltados para a intervenção económica.

Notável, neste contexto, a relativa estabilidade do ensino superior.

O crescimento da importância da construção de edifícios escolares não especificados durante o último período identificado pode ser explicado, em grande parte, pela passagem da tarefa da sua construção para o Ministério das Obras Públicas de forma sistemática.

33.8. AS DESPESAS SOCIAIS

A evolução da composição das despesas sociais, retratada no quadro 24, é talvez a que apresenta variação mais pronunciadas, de todas as que temos vindo a analisar. Assim:

1º - Imediatamente antes da primeira guerra mundial, isto é, no ano de 1913-1914, as despesas com a saúde constituiam cerca de 1/8 das despesas sociais, cabendo o resto às despesas com a assistência.

2º - Durante a primeira guerra mundial, isto é, nos anos de 1914-1915 a 1918-1919, assistiu-se a uma rápida inversão da importância relativa das despesas com a saúde e com a assistência e ao tímido aparecimento das despesas com o trabalho e previdência.

3º - Desde o imediato após-guerra até aos primórdios do Estado Novo, isto é, nos anos de 1919-1920 a 1926-1927, as despesas com a assistência chegaram mesmo a desaparecer, repartindo-se as despesas sociais entre a saúde e o trabalho e previdência, em proporções que variaram entre 3:1 e 1:1.

4º - Dos primórdios do Estado Novo ao segundo após-guerra, isto é, nos anos de 1927-1928 a 1945, porém, conheceu-se uma nova estrutura, marcando uma viragem radical: quase 9/10 das despesas sociais para a assistência, um pouco menos de 1/10 para a saúde, um pouco menos de 1/20 para o trabalho e previdência.

5º - Enfim, o segundo após-guerra, isto é, os anos de 1946 e 1947, assistiu a nova subida das despesas com a saúde, que chegaram a quase 1/5 das despesas sociais.

*

* *

Que pensar de mudanças tão radicais na composição das despesas sociais? Pensamos que, numa primeira análise, há que encarar as variações reais da composição como mais reduzidas. Com efeito, as viragens de maior tomo estão ligadas a recomposições da organização dos serviços — em 1919, criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral e passagem dos serviços de saúde e assistência do Ministério do Interior para o Ministério do Trabalho; em 1925, extinção do Ministério do Trabalho, com regresso dos serviços de saúde e assistência ao Ministério do Interior e ida dos serviços de previdência para o Ministério das Finanças —, que arrastaram consigo modificações na classificação das despesas. Mais: a esmagadora maioria das despesas de assistência eram subsídios para o funcionamento dos hospitais das Misericórdias; assim, o que se passou entre 1919 e 1926 foi, basicamente, que as despesas que habitualmente se classificavam como de assistência, por serem auxílios a instituições privadas sem fins lucrativos, passaram a classificar-se como de saúde, por serem despesas com hospitais.

*

* *

Reduzida a menores proporções a alteração real da composição das despesas, não ficará mal que se subli - nhe a diferença nas concepções de funções e responsabilidades do Estado implicita nas duas classificações: parece claro que a Primeira República assumiu como função, ou, pelo menos, responsabilidade, do Estado a garantia do funcionamento dos hospitais, princípio que foi abandonado pelo Estado Novo.

Não será também inútil pôr em evidência:

a) - O esforço de organização de serviços de previdência social, levado a cabo pela Primeira República.

b) - A travagem nesse esforço ocorrida com o Estado Novo, se bem que não nos devamos esquecer que uma parte das despesas com esta nova função do Estado deixou de constar, a partir de 1933, das contas públicas, por ter passado a ser feita pelos organismos corporativos.

QUADRO 17

COMPOSIÇÃO FUNCIONAL DAS DESPESAS

Fonte: Cálculo nosso, a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado

Unidade:

- Valores em milhares de contos;
- Estruturas em percentagens.

Observações:

- A forma de cálculo dos valores de cada rubrica foi exposta no ponto 31.
- As despesas totais são a soma das despesas efectivas em sentido estrito e das amortizações da dívida pública (quadro 15).

Ano	Despesas Totais	Encargos da Dívida		Despesas c/f. trad. não Militares		Despesas com a Defesa		Despesas com as Colónias		Despesas com a Economia		Despesas com a Educação		Despesas Sociais	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	58.7	21.7	37	11.8	20	13.7	23	2.1	4	5.3	9	2.9	5	1.2	2
1914-1915	92.2	23.4	25	13.3	15	19.7	21	15.7	17	14.8	16	3.7	4	1.5	2
1915-1916	129.6	30.0	23	15.0	12	42.8	33	9.6	7	26.7	21	3.8	3	1.8	1
1916-1917	138.5	28.1	20	19.6	14	52.4	38	13.6	10	18.9	14	3.9	3	2.2	1
1917-1918	172.3	22.8	13	31.9	19	65.5	38	26.8	16	18.0	10	4.0	2	3.4	2
1918-1919	276.5	23.5	8	34.8	13	146.5	53	23.8	9	34.2	12	9.3	3	4.4	2
1919-1920	351.2	28.4	8	63.2	18	167.1	48	16.0	4	53.2	15	16.8	5	6.5	2
1920-1921	424.3	60.4	14	84.4	20	109.5	26	18.5	4	104.6	25	33.2	8	13.5	3
1921-1922	564.7	166.3	30	114.4	20	126.6	22	16.4	3	74.8	13	45.1	8	21.1	4
1922-1923	1 193.7	202.6	17	161.8	14	192.2	16	11.7	1	516.8	43	79.8	7	28.7	2
1923-1924	1 177.2	323.5	27	247.3	21	290.4	25	15.1	1	150.5	13	113.3	10	36.9	3
1924-1925	1 434.0	313.0	22	388.4	27	366.2	26	76.9	5	111.4	8	129.0	9	49.3	3
1925-1926	1 512.8	361.9	24	344.7	23	385.2	26	110.3	7	120.7	8	138.2	9	51.9	3
1926-1927	1 848.8	310.0	17	414.4	22	498.3	27	260.9	14	119.7	7	156.4	8	89.1	5
1927-1928	1 700.5	377.0	22	417.4	25	451.2	26	82.9	5	148.6	9	169.7	10	53.7	3
1928-1929	1 802.2	337.7	19	405.3	22	441.7	24	27.2	2	344.0	19	172.2	10	74.1	4
1929-1930	1 921.6	379.3	20	477.7	25	493.0	25	23.1	1	301.3	16	175.0	9	72.2	4
1930-1931	1 791.4	314.0	18	462.2	26	467.1	26	39.0	2	277.0	15	163.6	9	68.6	4
1931-1932	1 890.2	314.6	17	538.5	28	457.6	24	30.2	2	305.7	16	172.3	9	71.2	4
1932-1933	1 956.0	271.9	14	509.2	26	565.9	29	26.1	1	337.2	17	171.6	9	74.1	4
1933-1934	2 099.2	386.7	18	501.8	24	601.0	29	21.4	1	333.9	16	174.2	8	79.9	4
1934-1935	2 919.7	445.8	15	753.8	26	778.5	27	44.0	1	515.7	18	256.8	9	125.1	4
1936	2 629.0	894.6	34	485.4	19	527.3	20	27.2	1	414.5	16	192.7	7	87.3	3
1937	2 065.1	284.7	14	493.0	24	606.6	30	27.1	1	376.7	18	191.7	9	85.3	4
1938	2 288.8	286.7	12	567.5	25	660.8	29	29.6	1	454.5	20	199.7	9	89.9	4
1939	2 389.2	288.3	12	613.2	26	639.6	27	29.5	1	506.5	21	220.5	9	91.5	4
1940	2 415.2	285.7	12	587.9	24	717.1	30	19.6	1	499.5	20	213.1	9	92.2	4
1941	2 814.8	282.8	10	584.0	21	1 139.6	40	18.8	1	474.7	17	218.5	8	96.3	3
1942	2 952.9	317.1	11	613.1	21	1 192.1	40	19.3	1	468.8	16	235.8	8	106.6	3
1943	3 973.2	679.7	17	635.6	16	1 726.3	44	20.7	1	530.8	13	249.0	6	131.1	3
1944	3 663.1	524.4	14	726.4	20	1 325.2	36	20.8	1	617.2	17	292.4	8	156.7	4
1945	3 897.1	365.7	9	897.1	23	1 278.7	33	39.5	1	790.1	20	344.8	9	181.2	5
1946	4 615.6	552.7	12	975.9	21	1 258.7	27	111.2	3	1 072.0	23	419.6	9	225.5	5
1947	5 674.7	385.7	7	1 416.6	25	1 287.4	23	406.9	7	1 398.8	24	506.3	9	272.8	5

QUADRO 18

COMPOSIÇÃO DOS ENCARGOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Fonte : Cálculo nosso, a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade: Valores em milhares de contos; estruturas em percentagens.

Observação: A forma de cálculo dos valores de cada rubrica foi exposta no ponto 31.

Ano	Encargos da dívida	Juros		Amortizações		Administração	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	21.7	19.2	88	2.4	11	0.1	1
1914-1915	23.4	19.7	84	3.5	15	0.1	1
1915-1916	30.0	26.1	87	3.8	13	0.1	+ 0
1916-1917	28.1	24.1	86	3.8	14	0.1	+ 0
1917-1918	22.8	19.3	85	3.3.	15	0.1	+ 0
1918-1919	23.5	19.2	82	4.2	18	0.1	+ 0
1919-1920	28.4	23.7	83	4.5	16	0.2	1
1920-1921	60.4	54.3	90	5.9	10	0.2	+ 0
1921-1922	166.3	151.3	91	14.6	9	0.3	+ 0
1922-1923	202.6	194.9	96	7.1	4	0.6	+ 0
1923-1924	323.5	316.1	98	6.3	2	1.0	+ 0
1924-1925	313.0	305.7	98	6.4	2	0.8	+ 0
1925-1926	361.9	353.5	98	4.3	1	4.1	1
1926-1927	310.0	283.3	91	25.0	8	1.6	1
1927-1928	377.0	343.7	91	31.4	8	1.8	1
1928-1929	337.7	291.2	86	45.0	13	1.5	1
1929-1930	379.3	312.6	82	59.9	16	6.7	2
1930-1931	314.0	245.9	78	61.8	20	6.3	2
1931-1932	314.6	263.9	84	44.4	14	6.3	2
1932-1933	271.9	242.7	89	24.6	9	4.5	2
1933-1934	386.7	257.7	67	125.8	33	3.2	1
1934-1935	445.8	401.5	90	40.5	9	3.8	1
1936	894.6	246.5	28	644.3	72	3.8	+ 0
1937	284.7	252.1	89	30.1	11	2.5	1
1938	286.7	252.8	88	31.1	11	2.8	1
1939	288.3	253.8	88	32.1	11	2.4	1
1940	285.7	249.6	87	33.2	12	3.0	1
1941	282.8	249.8	88	28.3	10	4.8	2
1942	317.1	287.7	91	24.7	8	4.7	1
1943	679.7	320.5	47	354.5	52	4.7	1
1944	524.4	312.8	60	206.9	39	4.6	1
1945	365.7	299.0	82	62.2	17	4.4	1
1946	552.7	326.5	59	221.4	40	4.8	1
1947	385.7	327.7	85	53.4	14	4.7	1

QUADRO 19

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS COM AS FUNÇÕES TRADICIONAIS NÃO MILITARES

Fonte : Cálculo nosso, a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade : Valores em milhares de contos; estruturas em percentagens.

Observação: A forma de cálculo dos valores de cada rubrica foi exposta no ponto 31.

Ano	Despesas c/f. trad. não Militares	Despesas com os órgãos de soberania		Despesas com as Finanças		Despesas com o Fisco		Despesas com a Administração		Despesas com a Segurança		Despesas com a Justiça		Despesas com as Relações Externas		Edifícios Públicos		Pensões e Reformas	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	11.8	0.2	2	2.8	24	3.3	28	0.5	5	1.9	16	1.1	10	0.5	4	0.8	7	0.5	4
1914-1915	13.3	0.1	1	2.9	22	3.4	25	0.6	4	2.6	20	1.2	9	0.6	5	1.3	10	0.5	4
1915-1916	15.0	0.2	1	3.5	23	3.4	23	0.9	6	2.7	18	1.2	8	0.6	4	1.9	13	0.6	4
1916-1917	19.6	0.2	1	8.2	42	3.6	18	0.9	4	2.3	12	1.3	7	0.6	3	2.0	10	0.5	3
1917-1918	31.9	0.2	+ 0	18.2	57	3.4	11	2.7	9	2.4	7	1.5	5	0.7	2	2.3	7	0.5	2
1918-1919	34.8	0.3	1	12.9	37	3.5	10	3.9	11	6.0	17	2.1	6	1.4	4	4.1	12	0.6	2
1919-1920	63.2	0.5	1	22.2	35	7.7	12	1.6	2	20.1	32	3.0	5	1.6	3	5.0	8	1.6	2
1920-1921	84.4	0.6	1	12.5	15	16.0	19	2.6	3	38.2	45	5.4	6	2.8	3	5.0	6	1.4	2
1921-1922	114.4	0.6	+ 0	23.1	20	24.5	21	4.1	4	43.3	38	7.0	6	6.4	6	4.0	4	1.4	1
1922-1923	161.8	1.1	1	25.2	15	44.5	27	7.4	5	56.1	35	10.2	6	11.4	7	4.3	3	1.6	1
1923-1924	247.3	2.0	1	44.9	18	67.7	27	9.7	4	78.6	32	17.9	7	18.3	7	6.5	3	1.7	1
1924-1925	388.4	2.7	1	89.0	23	82.8	21	13.1	3	121.4	31	24.3	6	41.7	11	11.3	3	2.1	1
1925-1926	344.7	3.0	1	87.9	25	74.1	21	13.2	4	122.4	36	26.1	8	7.1	2	8.5	2	2.5	1
1926-1927	414.4	0.8	+ 0	143.0	34	70.7	17	20.0	5	135.0	33	27.5	7	6.2	1	8.4	2	2.7	1
1927-1928	417.4	2.4	1	94.8	23	98.4	24	21.7	5	108.3	26	28.8	7	38.4	9	9.7	2	14.7	3
1928-1929	405.3	2.5	1	75.5	18	90.4	22	22.8	6	101.8	25	37.0	9	25.8	6	12.1	3	40.3	10
1929-1930	477.7	5.0	1	59.0	12	104.7	22	19.9	4	90.9	19	38.8	8	47.1	10	12.7	3	99.7	21
1930-1931	462.2	4.1	1	46.9	10	98.5	21	19.5	4	120.6	26	38.4	8	26.5	6	11.1	3	96.4	21
1931-1932	538.5	2.7	1	96.8	18	102.3	19	18.8	3	109.5	20	41.9	8	33.6	6	30.8	6	102.1	19
1932-1933	509.2	2.4	+ 0	66.2	13	100.9	20	21.4	4	99.2	19	40.5	8	34.2	7	39.4	8	104.9	21
1933-1934	501.8	3.5	1	78.6	16	99.7	20	19.6	4	93.4	18	34.5	7	37.9	7	29.9	6	104.8	21
1934-1935	753.8	11.6	1	64.6	9	154.1	20	30.7	4	152.1	20	57.8	8	57.2	8	66.3	9	159.5	21
1936	485.4	8.5	2	49.0	10	96.7	20	16.4	3	104.6	21	43.4	9	32.7	7	27.2	6	106.9	22
1937	493.0	8.8	2	50.3	10	103.6	21	16.4	3	104.8	21	43.3	9	39.5	8	19.7	4	106.7	22
1938	567.5	10.2	2	74.7	13	151.6	27	18.7	3	108.4	19	44.0	8	34.8	6	20.8	4	104.4	18
1939	613.2	11.2	2	95.6	16	98.8	16	18.2	3	95.2	16	45.2	7	32.9	5	48.4	8	167.7	27
1940	587.9	12.0	2	69.9	12	96.1	16	19.7	3	96.4	17	45.6	8	30.9	5	51.0	9	166.3	28
1941	584.0	12.6	2	64.2	11	99.4	17	20.7	4	96.7	17	48.8	8	30.3	5	31.1	5	180.3	31
1942	613.1	12.6	2	77.0	13	102.9	17	20.6	3	98.9	16	52.4	9	35.6	6	33.3	5	179.8	29
1943	635.6	13.0	2	68.8	11	116.4	18	21.9	4	114.9	18	58.3	9	33.8	5	29.1	5	179.4	28
1944	726.4	18.0	3	86.5	12	135.5	19	29.4	4	123.3	17	67.8	9	38.7	5	46.3	6	181.0	25
1945	897.1	22.1	3	113.7	13	156.6	17	28.9	3	139.1	16	78.0	9	75.0	8	74.9	8	208.9	23
1946	975.9	24.2	3	101.1	10	167.2	17	48.9	5	154.6	16	91.4	9	69.3	7	94.8	10	224.4	23
1947	1 416.6	24.1	2	420.5	30	180.3	13	48.2	3	188.2	15	108.6	8	64.0	4	115.7	8	267.1	19

QUADRO 20

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS COM A DEFESA

Fonte : Cálculo nosso, a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade : Valores em milhões de contos; estruturas em percentagens.

Observação: A forma de cálculo dos valores de cada rubrica foi exposta no ponto 31.

Ano	Despesas com a Defesa	Despesas com o Exército		Despesas com a Marinha	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	13.7	10.5	77	3.2	23
1914-1915	19.7	15.7	80	4.0	20
1915-1916	42.8	36.8	86	6.1	14
1916-1917	52.4	44.4	85	7.9	15
1917-1918	65.5	53.7	82	11.8	18
1018-1919	146.5	131.8	90	14.7	10
1919-1920	167.1	150.2	90	16.9	10
1920-1921	109.5	79.1	72	30.4	28
1921-1922	126.6	86.4	68	40.2	32
1922-1923	192.2	140.9	73	51.3	27
1923-1924	290.4	201.3	69	89.1	31
1924-1925	366.2	256.8	70	109.3	30
1925-1926	385.2	275.6	72	109.6	28
1926-1927	498.3	355.8	71	142.5	29
1927-1928	451.2	308.9	68	142.3	32
1928-1929	441.7	313.8	71	128.0	29
1929-1930	493.0	340.0	69	153.0	31
1930-1931	467.1	321.2	69	145.8	31
1931-1932	457.6	314.7	69	143.0	31
1932-1933	565.9	304.8	54	261.1	46
1933-1934	601.0	325.0	54	276.0	46
1934-1935	778.5	471.5	61	307.0	39
1936	527.3	375.1	71	152.3	29
1937	606.6	417.1	69	189.5	31
1938	660.8	499.6	76	161.2	24
1939	639.6	440.6	69	199.1	31
1940	717.1	498.0	69	219.1	31
1941	1 139.6	947.1	83	192.5	17
1942	1 192.1	988.1	83	204.0	17
1943	1 726.3	1 453.9	84	272.4	16
1944	1 325.2	1 070.7	81	254.5	19
1945	1 278.7	1 006.9	79	271.8	21
1946	1 258.7	922.7	73	336.0	27
1947	1 287.4	889.5	69	397.9	31

QUADRO 21

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS COM AS COLÓNIAS

Fonte : Cálculo nosso, a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade : Valores em milhares de contos; estruturas em percentagens.

Observação: A forma de cálculo dos valores de cada rubrica foi exposta no ponto 31.

Ano	Despesas com as Colónias	Serviços do Ministério		Despesas das Colónias		Expedições Militares	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	2.1	0.3	16	1.7	84	-	-
1914-1915	15.7	0.4	2	3.5	23	11.8	75
1915-1916	9.6	0.4	4	1.7	18	7.5	78
1916-1917	13.6	0.3	2	1.4	11	11.8	87
1917-1918	26.8	0.4	2	3.6	13	22.8	85
1918-1919	23.8	0.4	2	2.0	8	21.4	90
1919-1920	16.0	1.0	6	4.3	27	10.8	67
1920-1921	18.5	1.6	9	3.6	20	13.3	72
1921-1922	16.4	1.8	11	13.2	80	1.4	8
1922-1923	11.7	3.5	30	8.1	70	-	-
1923-1924	15.1	5.0	33	10.1	67	-	-
1924-1925	76.9	10.1	13	66.7	87	-	-
1925-1926	110.3	10.1	9	100.1	91	-	-
1926-1927	260.9	11.3	4	249.6	96	-	-
1927-1928	82.9	10.0	12	72.9	88	-	-
1928-1929	27.2	18.4	68	8.8	32	-	-
1929-1930	23.1	20.5	89	2.6	11	-	-
0930-1931	39.0	24.7	63	14.3	37	-	-
1931-1932	30.2	24.4	81	5.8	19	-	-
1932-1933	26.1	25.7	98	0.4	2	-	-
1933-1934	21.4	21.4	100	0	0	-	-
1934-1935	44.0	34.0	77	10.0	23	-	-
1936	27.2	27.2	100	0	0	-	-
1937	27.1	25.1	93	2.0	7	-	-
1938	29.6	23.0	78	6.6	22	-	-
1939	29.5	27.4	93	2.1	7	-	-
1940	19.6	18.1	92	1.5	8	-	-
1941	18.8	17.3	92	1.5	8	-	-
1942	19.3	17.8	92	1.5	8	-	-
1943	20.7	19.2	93	1.5	7	-	-
1944	20.8	20.8	100	0	0	-	-
1945	39.5	24.0	61	15.4	39	-	-
1946	111.2	28.9	26	82.4	74	-	-
1947	406.9	32.0	8	374.9	92	-	-

QUADRO 22

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS COM A ECONOMIA

Fonte : Cálculo nosso, a partir dos valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade : Valores em milhares de contos; estruturas em percentagens.

Observação: A forma de cálculo dos valores de cada rubrica foi exposta no ponto 31.

Ano	Despesas com a Economia	Serviços Centrais		Agricultura, Silvicultura, e Pecuária		Comércio, Indústria e Energia		Transportes e Comunicações		Abastecimentos	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	5.3	0.1	2	0.5	9	2.5	47	2.2	42	0	0
1914-1915	14.8	1.7	12	0.5	3	2.1	14	2.8	18	7.9	53
1915-1916	26.7	5.5	21	0.5	2	1.3	5	1.1	4	18.2	68
1916-1917	18.9	2.2	11	0.6	3	0.5	3	4.0	21	11.7	62
1917-1918	18.0	1.7	9	0.5	3	1.9	11	2.4	13	11.5	64
1918-1919	34.2	10.8	32	1.5	4	3.5	10	1.2	4	17.2	50
1919-1920	53.2	5.0	9	1.9	4	7.3	14	7.9	15	31.1	58
1920-1921	104.6	2.1	2	4.9	4	11.2	11	20.0	19	67.3	64
1921-1922	74.8	3.9	5	5.3	7	11.8	16	34.2	46	19.6	26
1922-1923	516.8	9.2	2	9.6	2	28.8	5	93.8	18	375.5	73
1923-1924	150.5	5.2	4	12.6	8	22.8	15	45.3	30	64.6	43
1924-1925	111.4	5.6	5	15.6	14	14.2	13	75.8	66	0	0
1925-1926	120.7	5.1	4	12.5	11	11.1	9	91.7	76	0.3	+ 0
1926-1927	119.7	10.3	9	9.7	8	17.7	15	82.1	68	0	0
1927-1928	148.6	13.4	9	14.8	10	21.0	14	99.4	67	0	0
1928-1929	344.0	17.1	5	20.2	6	24.0	7	282.6	82	0	0
1929-1930	301.3	4.5	1	29.7	10	42.1	14	225.1	75	0	0
1930-1931	277.0	5.9	2	29.1	10	46.5	17	195.5	71	0	0
1931-1932	305.7	8.1	3	29.7	10	44.0	14	223.8	73	0	0
1932-1933	337.2	9.4	3	23.3	7	48.5	14	256.1	76	0	0
1933-1934	333.9	8.6	3	23.9	7	59.5	18	242.0	72	0	0
1934-1935	515.7	12.5	2	38.4	7	100.9	20	363.9	71	0	0
1936	414.5	6.6	2	33.6	8	90.7	22	283.6	68	0	0
1937	376.7	6.3	2	41.4	11	76.7	20	252.4	67	0	0
1938	454.5	6.4	1	42.9	10	103.8	23	301.5	66	0	0
1939	506.5	5.4	1	46.1	9	120.4	24	334.6	66	0	0
1940	499.5	5.1	1	49.5	10	132.9	27	312.0	62	0	0
1941	474.7	5.3	1	52.1	11	151.2	32	266.2	56	0	0
1942	468.8	5,3	1	58.1	13	151.1	32	254.3	54	0	0
1943	530.8	6.9	1	62.6	12	157.2	30	301.4	57	2.7	+ 0
1944	617.2	6.1	1	72.5	12	171.2	28	361.3	58	6.1	1
1945	790.1	6.4	1	95.6	12	245.4	31	432.9	55	9.7	1
1946	1 072.0	7.4	1	102.3	9	275.8	26	672.4	63	14.0	1
1947	1 209.8	10.5	1	153.4	11	258.4	25	854.7	61	22.8	2

QUADRO 23

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS COM A EDUCAÇÃO

Fonte : Cálculo nosso, a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade : Valores em milhares de contos; estruturas em percentagens.

Observação: A forma de cálculo dos valores de cada rubrica foi explicada no ponto 31.

Ano	Despesas com a Educação	Ensino Primário		Ensino Liceal		Ensino Técnico		Ensino Superior		Edifícios Escolares		Rubrica Residual	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	2.9	1.0	34	0.5	17	0.5	17	0.7	22	0.1	5	0.1	5
1914-1915	3.7	1.5	39	0.5	13	0.6	17	0.8	21	0.1	4	0.2	6
1915-1916	3.8	1.2	33	0.5	14	0.6	16	1.0	26	0.2	7	0.2	4
1916-1917	3.9	1.3	34	0.6	14	0.6	16	1.0	26	0.3	8	0.1	2
1917-1918	4.0	1.3	32	0.7	17	0.6	15	1.0	25	0.2	5	0.3	6
1918-1919	9.3	3.5	38	1.0	11	0.8	8	1.2	13	0.5	6	2.3	24
1919-1920	16.8	8.6	51	2.4	14	1.7	10	2.6	16	1.1	7	0.4	2
1920-1921	33.2	17.8	54	4.4	13	3.0	9	6.2	19	1.3	4	0.5	1
1921-1922	45.1	22.8	51	6.4	14	3.2	7	9.2	20	2.2	5	1.3	3
1922-1923	79.8	40.9	51	11.4	14	6.6	8	17.1	22	0.5	1	3.4	4
1923-1924	113.3	55.6	49	16.6	15	8.2	7	27.8	24	0.7	1	4.4	4
1924-1925	129.0	61.6	48	16.8	13	9.1	7	36.2	28	0.8	1	4.6	3
1925-1926	138.2	52.8	38	19.5	14	9.0	7	29.8	22	4.6	3	22.4	16
1926-1927	156.4	47.6	30	16.3	11	8.1	5	45.1	29	18.5	12	20.8	13
1927-1928	169.7	81.5	48	19.8	12	29.6	13	29.6	18	9.2	5	6.9	4
1928-1929	172.2	82.0	48	17.5	10	29.5	17	31.1	18	4.3	3	7.7	4
1929-1930	175.0	93.0	53	17.0	10	26.7	15	29.7	17	4.3	2	4.3	3
1930-1931	163.6	82.4	50	17.0	11	23.9	15	29.4	18	7.0	4	3.9	2
1931-1932	172.3	85.3	50	17.7	10	24.0	14	29.9	17	11.0	6	4.4	3
1932-1933	171.6	86.4	50	18.6	11	24.3	14	29.1	17	9.0	5	4.2	3
1933-1934	174.2	86.6	50	19.0	11	25.2	14	29.5	17	9.1	5	4.8	3
1934-1935	256.8	133.0	52	28.7	11	38.5	15	44.5	17	3.5	2	8.5	3
1936	192.7	93.6	49	19.0	10	27.1	14	33.4	17	13.4	7	6.2	3
1937	191.7	95.6	50	19.2	10	26.7	14	32.4	17	10.1	5	7.7	4
1938	199.7	98.4	49	19.5	10	27.3	14	33.6	17	10.9	5	9.9	5
1939	220.5	100.2	45	19.8	9	28.2	13	33.9	15	27.8	13	10.5	5
1940	213.1	101.8	48	20.0	10	28.4	13	34.4	16	17.5	8	11.0	5
1941	218.5	101.9	47	20.1	9	29.2	13	34.8	16	19.9	9	12.6	6
1942	235.8	102.6	44	19.7	8	30.6	13	38.3	16	31.6	13	13.0	6
1943	249.0	104.5	42	20.4	8	25.7	10	51.0	21	32.8	13	14.5	6
1944	292.4	121.8	42	23.5	8	30.9	11	59.8	20	35.4	12	21.0	7
1945	344.8	132.9	39	25.6	7	32.6	10	69.6	20	59.0	17	25.1	7
1946	419.6	139.6	33	27.3	6	36.8	9	80.2	19	107.3	26	28.5	7
1947	506.3	162.2	32	32.1	6	38.7	8	93.3	18	141.9	28	38.1	8

QUADRO 24

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SOCIAIS

Fonte : Cálculo nosso, a partir de valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade: Valores em milhares de contos; estruturas em percentagens.

Observação: A forma de cálculo dos valores de cada rubrica foi explicada no ponto 31.

Ano	Despesas Sociais	Trabalho e Previdência		Saúde		Assistência	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
1913-1914	1.2	-	-	0.2	13	1.0	87
1914-1915	1.5	-	-	0.5	30	1.1	70
1915-1916	1.8	+ 0	+ 0	0.7	41	1.0	59
1916-1917	2.2	0.1	3	0.8	37	1.3	60
1917-1918	3.4	0.1	2	1.3	39	2.0	59
1918-1919	4.4	0.2	5	2.6	60	1.5	35
1919-1920	6.5	3.0	45	3.4	53	0.1	2
1920-1921	13.5	5.4	40	8.2	60	0	0
1921-1922	21.1	9.0	43	12.1	57	0	0
1922-1923	28.7	9.6	34	19.0	66	0	0
1923-1924	36.9	9.1	25	27.8	75	0	0
1924-1925	49.3	13.8	28	35.6	72	0	0
1925-1926	51.9	18.7	36	33.2	64	0	0
1926-1927	89.1	44.0	49	44.4	50	0.7	1
1927-1928	53.7	2.2	4	7.3	14	44.3	82
1928-1929	74.1	2.1	3	5.0	7	66.9	90
1929-1930	72.2	1.8	3	5.3	7	65.0	90
1930-1931	68.6	1.6	2	5.1	8	61.8	90
1931-1932	71.2	1.6	2	5.3	8	64.3	90
1932-1933	74.1	1.5	2	5.6	8	67.0	90
1933-1934	79.9	1.8	2	5.8	7	72.3	91
1934-1935	125.1	3.7	3	9.7	8	111.6	89
1936	87.3	3.2	4	6.6	7	77.6	89
1937	85.3	3.2	4	6.7	8	75.4	88
1938	89.9	3.9	4	7.5	9	78.5	87
1939	91.5	4.0	4	8.3	9	79.2	87
1940	92.2	4.0	4	7.7	8	80.6	88
1941	96.3	4.4	5	9.6	10	82.3	85
1942	106.6	4.6	4	9.2	9	92.8	87
1943	131.1	5.9	5	10.9	8	114.2	87
1944	156.7	6.6	4	12.9	8	137.1	88
1945	181.2	6.7	4	13.1	7	161.4	89
1946	225.5	7.2	3	26.4	12	191.9	85
1947	272.8	9.1	3	50.4	19	213.3	78

CAPÍTULO 5 - OS SALDOS

Secção A - Estudo Administrativo

Secção B - Estudo Financeiro

Secção C - Estudo Económico

Secção D - Estudo Político

SECÇÃO A - ESTUDO ADMINISTRATIVO

34. Saldos da Conta dos Rendimentos e Despesas Públicas

35. Cumprimento dos Orçamentos

34. SALDOS DAS CONTAS DOS RENDIMENTOS E DESPESAS PÚBLICAS

Já nos referimos no ponto 7 ao conteúdo da conta dos rendimentos e despesas públicas e das quatro contas em que era decomposta. Sublinhando sucintamente os principais aspectos dessa discussão, notaremos agora apenas que:

a) - O saldo global da conta dos rendimentos e despesas públicas e o saldo ordinário têm um significado primordialmente político, o primeiro por corresponder ao impacto das receitas e despesas públicas sobre a dívida flutuante, o segundo por sintetizar o resultado financeiro das actividades do Estado consideradas permanentes, isto é, socialmente aceites como normais.

b) - O saldo extraordinário e o saldo da conta da guerra têm menor importância, por um lado devido ao carácter acidental ou excepcional atribuido aos fluxos que constam das respectivas contas, por outro devido à inclusão entre as suas receitas das utilizações da dívida pública não flutuante.

c) - O saldo da conta dos serviços autónomos é sempre nulo, como resultado de ela ser escriturada como conta de ordem, nos termos do decreto nº 5 519 de 8 de Maio de 1919.

*

* *

Tal como aconteceu a respeito das receitas e das despesas, podemos analisar em conjunto os saldos das contas relativas aos anos económicos e às gerências, pois os resultados obtidos na sua periodização são idênticos.

É fácil identificar na evolução dos saldos das contas dos rendimentos e despesas públicas ao longo do período estudado quatro fases:

1ª - Na primeira, que engloba apenas o ano de 1913-1914, o saldo global foi positivo, porque o saldo ordinário positivo excedeu em valor absoluto o saldo extraordinário negativo.

2ª - Na segunda, que engloba os anos de 1914-1915 a 1921-1922, o saldo global foi negativo porque todos os saldos parciais foram negativos, com raras excepções (saldos ordinários dos anos económicos de 1916-1917 e 1918--1919 e da gerência de 1918-1919 e saldo da guerra do ano económico e da gerência de 1921-1922 de pequeno valor absoluto). Dos vários saldos parciais, foi o da guerra que apresentou maior valor absoluto enquanto durou o conflito, cedendo depois o lugar cimeiro ao saldo extraordinário.

3ª - Na terceira, que engloba os anos de 1922--1923 a 1927-1928, o saldo global foi negativo, porque o saldo extraordinário negativo excedeu em valor absoluto o saldo ordinário positivo e o saldo da guerra, geralmente negativo a princípio, depois normalmente positivo, tinha valor absoluto muito diminuto. Duas excepções importantes: o saldo global positivo do ano económico de 1923-1924 e o saldo ordinário negativo da gerência de 1927-1928, ambos, é certo, de valor absoluto muito diminuto.

4ª - Na quarta, que engloba os anos de 1928-1929 a 1947, o saldo global foi positivo, porque o saldo ordi-

nário positivo excedeu em valor absoluto o saldo extraordinário negativo (excepções: os saldos extraordinários positivos do ano económico de 1929-1930 e dos anos de 1931-1932, 1933-1934 e 1936).

A análise dos quantitativos dos saldos globais permite distinguir três períodos nesta quarta fase:

- no primeiro, que abrange os anos de 1928-1929 a 1934-1935, o quantitativo dos saldos globais oscilou irregularmente entre um máximo da ordem dos 600 mil contos e um mínimo da ordem dos 40 mil contos;

- no segundo, qua abrange os anos de 1936 a 1938, o quantitativo dos saldos globais situou-se sempre um pouco acima dos 200 mil contos;

- no terceiro, que abrange os anos de 1939 a 1947, o quantitativo dos saldos globais baixou até cerca de 50 mil contos.

*

* *

O equilíbrio das contas públicas que prevalecia no início do período que estamos a estudar não era um fenómeno tradicional no no nosso país. Pelo contrário, todo o período da Monarquia Constitucional, em particular desde a Regeneração, se caracterizara por saldos negativos sistemáticos das contas públicas. Em parte isso ficou-se a dever a fenómenos de má gestão financeira e corrupção, de que ficou como símbolo o caso dos adiantamentos de fundos à família real através de operações de tesouraria, tão agitado pela oposição republicana nos últimos anos do regime. Porém, mais importante para explicar este estado de coisas, é a referência à política de fomento, a que nos

referiremos na secção A do capítulo 7. É certo que não se esperava, aquando do desencadear dessa política, um acumular indefinido de saldos negativos nas contas públicas, como se vê pelo seguinte trecho, que terminava no original uma exposição de planos de melhoramentos:

> "Estas medidas, senhores, estes projectos ou estes factos, são de immediato e incontestavel effeito nos rendimentos do estado; todos elles podem, em um futuro muito proximo, attenuar consideravelmente as difficuldades com que lucta a fazenda nacional."
>
> (Fontes Pereira de Melo, Relatório às Cortes sobre o Orçamento Geral do Estado para 1866-1867, Janeiro de 1866).

O que é facto, porém, é que tais esperanças se não concretizaram. Não cabe aqui aprofundar o estudo das razões desse falhanço[1]. Interessa-nos, entretanto, sublinhar que, de tudo isso, duas sequelas importantes ficaram para a Primeira República:

a) - Uma foi a pesada dívida pública, que, como veremos no capítulo seguinte, existia em 1913.

b) - Outra, foi a existência de uma mentalidade favorável aos gastos públicos, financiados, se necessário, por empréstimos, mentalidade que o trecho seguinte retrata a crítica:

---

(1) Ele será, naturalmente, objecto do trabalho de Eugénia Mata que se enquadra no mesmo projecto de investigação que o presente estudo.

"Já então /1910/ se fazia pelo País fora, com o maior entusiasmo, e certamente na melhor das intenções, a propaganda deletéria da necessidade de regar o País com libras. Chegou-se a pôr em dúvida a genüinidade da doutrina das economias a todo o transe. O que era preciso, dizia-se, era, pelo contrário, gastar bem. O dinheiro depressa se multiplicaria, desde que o transformássemos, agora com a alavanca formidável das novas instituições, em portos, canais, caminhos de ferro, estradas, pontes, escolas. Tudo era simples. Não havia dinheiro nos cofres públicos, que a monarquia deixara vazios, mas pedia-se emprestado. E falava-se já em operações magníficas, de dezenas e até de uma centena de milhares de contos. Supondo que houvesse quem nos desse tanto dinheiro sem cauções vexatórias ou perigosas, não se cuidava sequer de saber como se pagaria o juro e amortização de semelhante dívida nova, certíssimo, como era, que todas essas obras interessantes e úteis haviam de levar mais tempo a crescer e a proliferar do que o Tesouro a morrer de exaustão."

(Afonso Costa, Relatório do Governo ao Congresso de 2 de Dezembro de 1913)

A principal consequência desta mentalidade favorável aos gastos públicos foi dificultar a obtenção do equilíbrio das contas públicas pelo novo regime republicano. O relatório que acabámos de citar resumia assim os factos anteriores ao período que estamos a estudar, transcrevendo uma passagem de um discurso de Afonso Costa, pronunciado em Santarém em 10 de Novembro de 1912:

> "O deficit do primeiro orçamento /1911-1912/ chamou-se de revolução, e só com isso se pretendeu desculpá-lo; ao segundo / 1912--1913 / só se pode chamar o deficit da incapacidade; e o terceiro /1913-1914/ só se admitiria como dolorosa demonstração de que não temos energia moral e colectiva."(1)

Mas não chegou a haver terceiro saldo negativo no orçamento. Mais: em Janeiro de 1913 (isto é, a meio do ano económico de 1912-1913), assumiu o poder um governo chefiado por Afonso Costa que conseguiu obter logo um saldo positivo na conta desse ano (cujo orçamento apresentava o "deficit da incapacidade"). Seguiram-se os orçamentos de 1913-1914 e 1914-1915 e a conta de 1913-1914, também com saldos positivos.

Quais os principais instrumentos desta estabilização financeira? Cremos que é possível, recordando o que ficou dito em capítulos anteriores, sistematizá-los assim:

a) - Levou-se a cabo com rigor a execução dos orçamentos.

b) - Efectuou-se uma reforma fiscal parcial, que incidiu sobretudo na contribuição predial.

c) - Comprimiram-se as despesas, nomeadamente impedindo que a aprovação de leis depois do orçamento com

---

(1) Convém não esquecer o conteúdo político desta descrição de Afonso Costa: ele fazia parte, como Ministro da Justiça, do governo — o Governo Provisório da República — que elaborou o orçamento com o "deficit da revolução"; e estava em oposição mais ou menos declarada aos governos de concentração com predomínio conservador que se seguiram, em particular ao que elaborou o orçamento com o "deficit da incapacidade", cujo Ministro das Finanças era Sidónio Pais.

prometesse o equilíbrio nele assegurado.

A guerra veio pôr fim ao fugaz período de contas com saldos positivos que acabamos de examinar. Já sabemos que os seus efeitos foram:

a) - Numa primeira fase:

- diminuir as receitas, em especial os direitos aduaneiros;

- aumentar as despesas, em especial as exigidas pela defesa do ultramar e pela intervenção económica do Estado.

b) - Numa segunda fase:

- aumentar tanto as receitas como as despesas a ritmos semelhantes, ligados à subida dos preços;

- aumentar ainda mais as despesas, devido à participação nos combates da frente ocidental europeia.

Também já sabemos que o após-guerra viu a continuação dos saldos negativos provocados pela guerra, em especial devido a:

- manutenção da subida dos preços;
- ausência de uma política no sentido do equilíbrio das contas públicas, em grande medida devido à instabilidade política, que, no campo financeiro, se reflectiu, por exemplo, na inexistência de orçamento de 1919-1920 até 1921-1922.

Só em 1922 se assistiu ao desencadear de esforços visando o restabelecimento da rotina da aprovação parlamentar do orçamento e o reequilíbrio das contas públicas coroados de algum êxito. Já sabemos que entre os seus instrumentos fundamentais estiveram:

- uma reforma fiscal;

- um esforço de contenção das despesas.

O carácter parcial e precário dos êxitos da política de estabilização de 1922-1924 é claramente mostrado pelos seguintes factos:

- a partir de 1924-1925 deixou de se realizar de novo a aprovação parlamentar do orçamento;

- só foi possível obter saldos positivos na conta ordinária e não na conta dos rendimentos e despesas públicas;

- mesmo o saldo positivo da conta ordinária foi posto em causa pela reclassificação dos fluxos efectuada em 1927.

Só a partir de 1928 foi possível consolidar a viragem de 1922, recorrendo uma vez mais a uma nova reforma fiscal e ao esforço de contenção das despesas. Não nos debruçaremos, no entanto, já com minúcia sobre o período posterior a 1928, pois a sua análise pode ser feita com mais vantagem na secção seguinte.

I.S.E.G. BIBLIOTECA

QUADRO 25

SALDOS DAS CONTAS DOS RENDIMENTOS E DESPESAS PÚBLICAS

Fonte : Valores extraídos da Conta Geral do Estado.

Unidade : Valores em milhares de contos.

1ª parte - Anos económicos de 1913-1914 a 1929-1930.

2ª parte - Gerências de 1913-1914 a 1929-1930.

3ª parte - Anos económicos e gerências de 1930-1931 a 1947.

Observações:- O saldo global é a soma algébrica dos saldos ordinário, extraordinário, dos serviços autónomos e da conta excepcional resultante da guer - ra.

O saldo dos serviços autónomos é sempre nulo, porque, de acordo com o decreto 5 519 de 08-05-1919, a sua conta era escriturada como conta de ordem.

A coluna da utilização dos saldos da 3ª parte do quadro corresponde às reduções efectuadas na conta dos saldos de anos económicos findos por motivo de escrituração de receitas com essa origem.

1a PARTE - ANOS ECONÓMICOS DE 1913-1914 a 1929-1930

Ano	Saldo Global	Saldo Ordinário	Saldo Extraordinário	Saldo dos Serv. Aut.	Saldo da Guerra
1913-1914	+ 3.1	+ 5.8	- 2.7	-	-
1914-1915	- 29.2	- 2.9	- 0.4	-	- 25.9
1915-1916	- 48.6	- 5.9	- 3.9	-	- 38.8
1916-1917	- 49.5	+ 1.7	- 2.2	-	- 49.0
1917-1918	- 90.2	- 2.2	- 5.0	0	- 82.9
1918-1919	- 150.1	+ 2.4	- 15.6	0	- 132.0
1919-1920	- 98.6	- 32.6	- 52.0	0	- 13.9
1920-1921	- 281.5	- 35.5	- 238.0	0	- 7.9
1921-1922	- 219.2	- 30.1	- 198.3	0	+ 9.2
1922-1923	- 481.0	+ 24.6	- 505.2	0	- 0.3
1923-1924	+ 11.0	+ 259.5	- 249.1	0	+ 0.6
1924-1925	- 24.4	+ 341.3	- 365.7	0	+ 0.1
1925-1926	- 444.1	+ 224.3	- 669.0	0	+ 0.6
1926-1927	- 592.1	+ 314.8	- 906.9	0	0
1927-1928	- 200.5	+ 104.6	- 305.0	0	0
1928-1929	+ 252.7	+ 269.4	- 16.6	0	-
1929-1930	+ 81.2	+ 62.7	+ 18.5	-	-

2ª PARTE - GERÊNCIAS DE 1913-1914 a 1929-1930

Ano	Saldo Global	Saldo Ordinário	Saldo Extraordinário	Saldo dos Serv. Aut.	Saldo da Guerra
1913-1914	+ 6.7	+ 7.7	- 1.0	-	-
1914-1915	- 24.9	- 3.9	- 1.7	-	- 19.3
1915-1916	- 37.6	- 9.2	- 1.4	-	- 27.0
1916-1917	- 50.4	- 3.6	- 1.6	-	- 45.2
1917-1918	- 86.6	- 2.0	- 5.1	0	- 79.5
1918-1919	- 115.8	+ 3.2	- 14.5	0	- 104.5
1919-1920	- 77.1	- 28.9	- 9.2	0	- 38.9
1920-1921	- 188.3	- 43.1	- 127.9	0	- 17.2
1921-1922	- 189.5	- 81.6	- 112.1	0	+ 4.2
1922-1923	- 501.2	+ 77.0	- 569.2	0	- 9.0
1923-1924	- 227.6	+ 209.0	- 436.6	0	- 0
1924-1925	- 242.9	+ 274.5	- 517.5	0	+ 0.1
1925-1926	- 122.1	+ 311.7	- 434.3	0	+ 0.5
1926-1927	- 640.5	+ 228.3	- 868.8	0	+ 0
1927-1928	- 170.5	- 24.6	- 145.9	0	+ 0
1928-1929	+ 275.0	+ 363.8	- 88.8	0	-
1929-1930	+ 40.2	+ 112.8	- 72.6	-	-

3a PARTE - ANOS ECONÔMICOS E GERÊNCIAS DE 1930-1931 a 1947

Ano	Saldo Global	Saldo Ordinário	Saldo Extraordinário	Utilização dos Saldos
1930-1931	+ 152.1	+ 177.4	- 25.3	8.8
1931-1932	+ 604.8	+ 195.9	+ 408.9	38.8
1932-1933	+ 83.6	+ 224.3	- 140.7	32.0
1933-1934	+ 129.7	+ 61.8	+ 67.9	44.1
1934-1935	+ 317.2	+ 322.6	- 5.4	47.3
1936	+ 228.2	+ 224.4	+ 3.8	114.5
1937	+ 212.0	+ 284.4	- 72.4	129.4
1938	+ 241.4	+ 333.8	- 92.4	258.3
1939	+ 133.6	+ 249.4	- 115.8	305.8
1940	+ 176.2	+ 301.2	- 125.0	349.2
1941	+ 195.3	+ 491.8	- 296.5	541.6
1942	+ 127.1	+ 936.0	- 809.0	0
1943	+ 63.1	+ 1 001.0	- 937.8	0
1944	+ 126.2	+ 823.5	- 697.3	0
1945	+ 58.1	+ 573.0	- 514.9	141.1
1946	+ 61.0	+ 855.9	- 794.9	77.1
1947	+ 51.1	+ 874.1	- 823.0	88.6

....

35. CUMPRIMENTO DOS ORÇAMENTOS

O confronto entre os saldos dos Orçamentos e os saldos das Contas está efectuado no quadro 26. Incluimos nele um saldo corrigido, que resulta do saldo global através do efectuar das mesmas operações que efectuámos no estudo das receitas e das despesas para obter as séries que designámos por corrigidas, isto é:

- subtracção das receitas provenientes de empréstimos, de participação nas revalorizações dos activos do Banco de Portugal e de saldos de anos económicos findos;

- adição das despesas efectuadas por conta dos saldos de anos económicos findos entre 1930-1931 e 1934--1935;

- e subtracção das receitas e das despesas dos serviços autónomos entre 1917-1918 e 1928-1929.

Esta última correcção, aliás, não afecta o saldo. pois as contas dos serviços autónomos eram escriturадas, como já dissémos, como contas de ordem.

Convém sublinhar que este saldo corrigido não se confunde com o saldo efectivo que construiremos na secção B deste capítulo, muito embora fosse usado na época como alternativa a ele, alternativa eventualmente até mais significativa, pois incluia as amortizações da dívida pública, as quais o Estado não podia evitar sem quebra de compromissos assumidos.

*

* *

O exame dos dados do quadro 26 permite verificar que o cumprimento dos Orçamentos quanto aos saldos evoluiu ao longo do período em estudo segundo fases coincidentes com as encontradas no ponto anterior. Assim, deixando por ora de parte os saldos corrigidos:

1º - Em 1913-1914, o excesso do saldo ordinário positivo sobre o saldo extraordinário negativo, implicando um saldo global positivo, ocorrido na Conta, limitou-se a reproduzir, ainda que com valores absolutos mais elevados, a previsão orçamental.

2º - De 1914-1915 até 1921-1922, a situação anterior, ainda prevista no Orçamento de 1914-1915 (aprovado antes do início da guerra) deu lugar a outra caracterizada quase exclusivamente por saldos negativos previstos e realizados. Devemos referir como excepções importantes:

- a previsão e realização de alguns saldos ordinários positivos;

- e a tentativa de equilibrar a conta da guerra em 1917-1918 e 1918-1919 com a contracção de um vultuoso empréstimo, que não se pode concretizar.

3º - De 1922-1923 até 1927-1928, a situação anterior, também ainda prevista no Orçamento de 1922-1923, deu, por sua vez, lugar a outra, que diferia dela pela existência de saldos ordinários positivos. Duas observações complementares:

- os saldos da conta da guerra tenderam a tornar-se positivos na Conta, embora os Orçamentos mantivessem previsões negativas;

- em 1927-1928 previu-se um saldo ordinário negativo, que não se chegou a realizar.

4º - De 1928-1929 até 1947, voltou-se à situa - ção existente antes da primeira guerra mundial, apenas interrompida por esporádicas previsões e realizações de saldos extraordinários positivos. Devemos, porém, sublinhar que os saldos das Contas eram dezenas ou mesmo centenas de vezes superiores aos dos Orçamentos, na quase totalidade dos casos.

Considerando agora o que designámos por saldos corrigidos, vemos que:

a) - As previsões orçamentais foram sempre de saldos negativos.

b) - Os valores registados na conta:

- foram positivos em 1913-1914;

- foram negativos de 1914-1915 até 1927-1928, com um máximo absoluto de mais de 700 mil contos em 1926--1927;

- alternaram valores positivos e negativos entre 1928-1929 e 1937, sendo o máximo absoluto positivo da ordem dos 250 mil contos em 1928-1929 e o máximo absoluto negativo superior a 600 mil contos em 1936;

- foram negativos de 1938 até 1947 (salvo em 1942, em que houve um saldo positivo de valor absoluto muito reduzido), com máximos absolutos superiores a 700 mil contos em 1943 e 1946 e da ordem de 1 400 mil contos em 1947.

*

* *

Pouco há a acrescentar quanto a este aspecto ao que já foi dito nos pontos 18, 28 e 34. Devemos apenas precisar com rigor os principais elementos explicativos dos períodos identificados, os quais já foram atrás refe-

ridos.

a) - A situação de equilíbrio das contas públi - cas, prevalecente imediatamente antes da primeira guerra mundial, resultava da política financeira orientada nesse sentido pelo governo.

b) - Os saldos negativos que surgiram em seguida resultaram da primeira guerra mundial e das consequentes reduções de receitas (crise económica) e aumentos de despesas (defesa e intervenção na economia).

c) - A manutenção, e mesmo agravamento em ter - mos nominais, desta situação nos últimos anos da guerra e no após-guerra, resultaram da subida dos preços, que ar - rastou simultaneamente na alta as receitas e as despesas.

d) - O reequilíbrio da conta ordinária a partir de 1922 resultou da tentativa nesse sentido do governo,em especial através da reforma fiscal de 1922. O êxito apenas parcial desta política ficou expresso no facto de os saldos positivos globais terem sido esporádicos e de ainda se ter ultrapassado o máximo absoluto do saldo nega - tivo nominal em 1926-1927.

e) - O reequilíbrio da conta dos rendimentos e despesas públicas a partir de 1928 resultou igualmente da política governamental, nomeadamente através de nova reforma fiscal e da compressão das despesas.

f) - A tendência para saldos negativos esporádicos durante a década de 1930-1940 pode ser atribuida aos efeitos da crise económica ligada à grande depressão.

g) - A tendência para saldos negativos sistemáticos durante a segunda guerra mundial resultou das despe - sas acrescidas exigidas pelo conflito e a manutenção dessa tendência no após-guerra resultou, não só dessas despesas, mas também de maiores despesas de fomento.

Para concluir, vale a pena tentar um teste glo - bal da visão tradicional acima explicitada, segundo a qual:

- durante o período da Primeira República, o saldo da conta excedia normalmente em valor absoluto (com sinal negativo) o do orçamento, devido à apresentação de orçamentos insinceramente optimistas;

- durante o período do Estado Novo, o saldo da conta excedia também normalmente em valor absoluto (agora com sinal positivo) o do orçamento, devido à apresentação de orçamentos insinceramente pessimistas, com vista a incutir a ideia de uma criteriosa gestão dos dinheiros públicos.

a) - Já dissemos que o teste nos não parece muito significativo para o período da Primeira República, salvo para o ano de 1913-1914. Em qualquer caso, podemos sumariar assim a situação:

- em 1913-1914, o saldo realizado é superior em quase 4 mil contos ao previsto, ao contrário do que a visão tradicional pretenderia;

- nos anos seguintes, alternam-se situações em que os saldos realizados negativos excedem os saldos previstos negativos em valor absoluto e situações em que ficam aquém deles — considerando que se trata em geral de anos de subida dos preços, em que, portanto, a baixa do valor da moeda tenderia a fazer aumentar o valor nominal dos saldos, se alguma conclusão é possível extrair dos números apresentados, é, com certeza, também desfavorável à visão tradicional.

b) - No que respeita ao período do Estado Novo, e ressalvando o problema do aparecimento de saldos negativos não explicitados nas contas, já o teste nos parece

significativo e confirmador da visão tradicional — de todos os anos entre 1928-1929 e 1947 apenas o de 1936 apresenta um saldo realizado mais desfavorável que o previsto.

QUADRO 26

CUMPRIMENTO DOS ORÇAMENTOS QUANTO AOS SALDOS

Fonte : Valores extraídos da Conta Geral do Estado; coeficientes calculados por nós.

Unidade: Valores em milhares de contos; coeficientes em percentagens.

Ano	Saldo Global			Saldo Ordinário			Saldo Extraordinário			Saldo dos Serviços Autónomos			Saldo da Conta da Guerra			Saldo Corrigido		
	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente	Orçamento	Conta	Coeficiente
1913-1914	+ 1.1	+ 3.1	294	+ 3.4	+ 5.8	173	- 2.3	- 2.7	118	-	-	-	-	-	-	- 2.6	+ 1.4	- 54
1914-1915	+ 6.4	- 29.2	- 454	+ 6.3	- 2.9	- 46	+ 0.2	- 0.4	- 195	-	-	-	- 0	- 25.9	64 855	- 0.8	- 37.8	4 805
1915-1916	- 38.9	- 48.6	125	- 1.9	- 5.9	313	- 1.6	- 3.9	240	-	-	-	- 35.4	- 38.8	110	- 44.1	- 49.7	113
1916-1917	- 73.9	- 49.5	67	+ 4.5	+ 1.7	37	- 0.7	- 2.2	315	-	-	-	- 77.7	- 49.0	63	- 83.5	- 52.6	63
1917-1918	+ 5.6	- 90.2	- 1 612	+ 5.0	- 2.2	- 44	- 1.7	- 5.0	288	+ 2.3	0	0	0	- 82.9	- ∞	- 130.1	- 90.3	69
1918-1919	- 3.3	- 150.1	4 596	- 0.9	+ 2.4	- 259	- 2.3	- 15.6	670	0	0	100	0	- 137.0	- ∞	- 92.7	- 150.8	163
1919-1920	- 111.4	- 98.6	88	- 57.3	- 32.6	57	- 24.8	- 52.0	210	0	0	100	- 29.3	- 13.9	48	- 113.9	- 113.3	99
1920-1921	- 90.1	- 281.5	312	- 65.6	- 35.5	54	- 20.6	- 238.0	1 156	0	0	100	- 4.0	- 7.9	199	- 92.6	- 286.0	309
1921-1922	- 306.2	- 219.2	72	- 132.2	- 30.1	23	- 172.0	- 198.3	115	0	0	100	- 2.0	+ 9.2	- 459	- 480.7	- 223.1	46
1922-1923	- 290.2	- 481.0	166	- 106.4	+ 24.6	- 23	- 181.8	- 505.2	278	0	0	100	- 2.0	- 0.3	16	- 291.7	- 481.5	165
1923-1924	- 158.0	+ 11.0	- 7	+ 69.4	+ 259.5	374	- 226.4	- 249.1	110	0	0	100	- 1.0	+ 0.6	- 56	- 159.5	- 156.6	98
1924-1925	- 469.6	- 24.4	5	+ 26.6	+ 341.3	1 281	- 496.3	- 365.7	74	0	0	100	0	+ 0.1	+ ∞	- 469.6	- 49.1	10
1925-1926	- 74.6	- 444.1	595	+ 330.0	+ 224.3	68	- 404.7	- 669.0	165	0	0	100	0	+ 0.6	+ ∞	- 74.6	- 449.0	602
1926-1927	- 275.7	- 592.1	215	+ 337.7	+ 314.8	93	- 613.4	- 906.9	148	0	0	100	0	0	100	- 275.7	- 716.7	260
1927-1928	- 385.4	- 200.5	52	- 191.3	+ 104.6	55	- 194.1	- 305.0	157	0	0	100	-	-	-	- 388.4	- 205.7	53
1928-1929	+ 1.6	+ 252.7	16 036	+ 59.7	+ 269.4	451	- 58.1	- 16.6	29	0	0	100	-	-	-	- 1.9	+ 243.1	- 12 634
1929-1930	+ 8.6	+ 81.2	948	+ 71.0	+ 62.7	88	- 62.4	+ 18.5	- 30	-	-	-	-	-	-	- 100.9	+ 64.6	- 64
1930-1931	+ 5.8	+ 152.1	2 633	+ 47.3	+ 177.4	375	- 41.5	- 25.3	61	-	-	-	-	-	-	- 160.5	+ 54.4	- 34
1931-1932	+ 1.9	+ 604.8	31 614	+ 36.7	+ 195.9	534	- 34.8	+ 408.9	- 1 177	-	-	-	-	-	-	- 178.9	+ 3.9	- 2
1932-1933	+ 1.7	+ 83.6	4 996	+ 3.4	+ 224.3	6 605	- 1.7	- 140.7	8 169	-	-	-	-	-	-	- 336.6	- 35.8	11
1933-1934	+ 1.7	+ 129.7	7 526	- 107.9	+ 61.8	- 57	+ 109.7	+ 67.9	62	-	-	-	-	-	-	- 485.6	- 116.2	25
1934-1935	+ 2.2	+ 317.2	14 209	- 78.1	+ 322.6	- 413	+ 80.3	- 5.4	- 7	-	-	-	-	-	-	- 551.2	+ 116.1	- 21
1936	+ 2.0	+ 228.2	11 690	+ 2.4	+ 224.4	9 340	- 0.5	+ 3.8	- 854	-	-	-	-	-	-	- 470.7	- 637.3	135
1937	+ 3.6	+ 212.0	5 900	+ 5.7	+ 284.4	5 030	- 2.1	- 72.4	3 516	-	-	-	-	-	-	- 468.0	+ 73.6	- 16
1938	+ 3.4	+ 241.4	7 204	+ 6.5	+ 333.8	5 159	- 3.1	- 92.4	2 962	-	-	-	-	-	-	- 467.0	- 38.7	8
1939	+ 1.9	+ 133.6	6 893	+ 9.4	+ 249.4	2 653	- 7.5	- 115.8	1 552	-	-	-	-	-	-	- 774.6	- 219.8	28
1940	+ 1.4	+ 176.2	12 777	+ 11.9	+ 301.2	2 525	- 10.6	- 125.0	1 185	-	-	-	-	-	-	- 734.6	- 197.7	27
1941	+ 0.5	+ 195.3	37 993	+ 11.6	+ 491.8	4 253	- 11.1	- 296.5	2 683	-	-	-	-	-	-	- 702.3	- 371.8	53
1942	+ 1.3	+ 127.1	9 812	+ 6.3	+ 936.0	14 869	- 5.0	- 809.0	16 179	-	-	-	-	-	-	- 654.5	+ 14.4	- 2
1943	+ 0.8	+ 63.1	7 464	+ 9.9	+ 1 001.0	10 115	- 9.1	- 937.8	10 363	-	-	-	-	-	-	- 1 103.9	- 714.0	65
1944	+ 0.9	+ 126.2	13 352	+ 4.9	+ 822.5	16 650	- 4.0	- 697.3	17 433	-	-	-	-	-	-	- 1 117.5	- 290.0	26
1945	+ 1.0	+ 58.1	5 864	+ 3.0	+ 573.0	19 163	- 2.0	- 514.9	25 747	-	-	-	-	-	-	- 1 214.4	- 563.9	46
1946	+ 1.0	+ 61.0	6 082	+ 1.0	+ 855.9	85 338	0	- 794.9	- ∞	-	-	-	-	-	-	- 1 318.1	- 715.2	54
1947	+ 1.0	+ 51.1	5 383	+ 12.6	+ 874.1	6 910	- 11.7	- 823.0	7 034	-	-	-	-	-	-	- 1 792.4	- 1 371.0	77

SECÇÃO B - ESTUDO FINANCEIRO

36. Saldos Efectivos

36. SALDOS EFECTIVOS

O saldo efectivo é, naturalmente, a diferença entre as receitas efectivas e as despesas efectivas, tal como foram calculadas, respectivamente, nos pontos 19 e 29. Envolve, portanto, as seguintes alterações em relação ao saldo da conta dos rendimentos e despesas públicas:

a) - Expurgo do movimento da dívida pública não flutuante, através da subtracção das receitas provenientes de empréstimos às receitas e das amortizações da dívida pública às despesas.

b) - Correcção dos registos relativos a despesas por saldos de anos económicos findos, através da adição dessas despesas entre 1930-1931 e 1934-1935 e da subtracção das receitas compensadoras a partir de 1936.

c) - Eliminação dos juros da dívida fictícia, através da sua subtracção, tanto às receitas como às despesas, o que não altera o saldo, mas permite o cálculo de um coeficiente de cobertura mais significativo.

d) - Eliminação dos serviços autónomos, também através da subtracção das verbas que lhes dizem respeito, tanto às receitas como às despesas, o que altera ligeiramente o saldo entre 1913-1914 e 1917-1918 e não o altera depois disso, tendo a vantagem de permitir, tal como a eliminação dos juros da dívida fictícia, o cálculo de um coeficiente de cobertura homogéneo e mais significativo.

e) - Tomada em linha de conta das correcções relativas a despesas financiadas pela dívida de guerra e a fluxos legalizados em ano posterior ao da realização.

O saldo efectivo assim calculado é um indicador de natureza basicamente financeira, pois mede o impacto das receitas e despesas públicas na variação líquida da dívida do Estado.

*

* *

O exame do quadro 27 permite identificar as seguintes fases na evolução do saldo efectivo:

1ª - Imediatamente antes da primeira guerra mundial, o saldo efectivo era positivo, com uma cobertura próxima de 1.06.

2ª - De 1914-1915 até 1927-1928, o saldo efectivo foi negativo, tendo a cobertura efectiva:

- de 1914-1915 até 1918-1919, baixado de cerca de $^{2}/_{3}$ até menos de $^{1}/_{2}$;

- de 1919-1920 até 1922-1923, flutuado entre os limites atingidos nos anos da guerra;

de 1923-1924 até 1927-1928, flutuado entre $^{3}/_{5}$ e $^{9}/_{10}$.

3ª - De 1928-1929 até 1937, o saldo efectivo foi positivo, excepto em 1932-1933, ano em que foi negativo mas de valor absoluto reduzido, tendo a cobertura efectiva:

- em 1928-1929, atingido cerca de 1.17;

- nos restantes anos flutuado entre 0.99 e 1.06.

4ª - De 1938 até 1947, o saldo efectivo foi negativo, excepto em 1942, ano em que foi positivo mas de valor absoluto reduzido, tendo a cobertura efectiva:

- atingido valores próximos de $^{9}/_{10}$ em quase todos os anos;

- ficado próxima da unidade em 1938, 1942 e 1944;

- e baixado para perto de $^{3}/_{4}$ em 1947.

Convém, antes de passarmos à análise desta evolução, deixarmos registados os saldos dos anos de 1913-1914 a 1917-1918 incluindo os serviços autónomos, valores que serão mais convenientes para comparações com períodos anteriores.

Ano	Receitas Efectivas	Despesas Efectivas	Saldos Efectivos	Cobertura Efectiva
1913-1914	68.8	62.7	+ 6.1	110
1914-1915	67.8	95.0	- 27.2	71
1915-1916	84.5	134.2	- 49.7	63
1916-1917	88.9	144.4	- 55.5	62
1917-1918	92.5	179.4	- 86.9	52

Estes saldos são mais favoráveis do que os que constam do quadro 27 para os mesmos anos, como consequência da lucratividade dos serviços autónomos. A diferença é especialmente nítida em 1913-1914, pois se trata de um ano em que a economia ainda não estava perturbada pela guerra.

*

* *

Pouco há a dizer de novo sobre os anos até 1928, pelo que lhes faremos uma referência muito breve. Com efeito:

a) - O saldo positivo anterior à primeira guerra mundial explica-se pela política de estabilização finan - ceira iniciada em 1913, à qual já fizémos referência, em especial na secção anterior.

b) - A baixa constante da cobertura durante a primeira guerra mundial foi resultado dos efeitos directos e indirectos do conflito, também resumidos na secção anterior.

c) - As flutuações do imediato após-guerra derivaram da conjugação:

- da pressão exercida pela subida dos preços, simultaneamente sobre as receitas e as despesas;

- da irregularidade dos pagamentos relacionados com a intervenção no mercado de subsistências, também já largamente referida.

d) - A subida da cobertura depois de 1922 foi consequência da política de estabilização financeira então desencadeada, a qual também foi objecto de referência na secção anterior.

Já a análise do período posterior a 1928 tem de ser mais aprofundada, dado o aspecto radicalmente diferente que a periodização a que chegámos neste ponto apresenta, quando comparada com aquela a que chegámos na secção anterior. São as seguintes as duas diferenças fundamen - tais entre elas:

a) - Os dois primeiros períodos encontrados no ponto 34 estão agora fundidos num só, por não haver qualquer redução da irregularidade do quantitativo dos saldos

na segunda metade da década de 1930-1940.

b) - O terceiro período então identificado distingue-se agora radicalmente dos dois anteriores pelo aparecimento de saldos efectivos negativos.

Comecemos por examinar as razões contabilísticas destas diferenças.

a) - O contraste entre a irregularidade dos saldos da conta dos rendimentos e despesas públicas e a irregularidade dos saldos efectivos na segunda metade da década de 1930-1940, resulta da compensação que nos primeiros é feita às despesas efectuadas ao abrigo da lei nº 1 914 de 24 de Maio de 1935 pelas receitas provenientes de saldos de anos económicos findos e empréstimos, compensação que não existe no cálculo dos saldos efectivos.

b) - O contraste entre os saldos positivos da conta dos rendimentos e despesas públicas e os saldos afectivos negativos nos anos de 1939 a 1947 resulta da compensação que nos primeiros é feita às despesas acrescidas do período da guerra pelas receitas provenientes de empréstimos, compensação que não é feita no cálculo dos saldos efectivos.

Posto isto, vejamos as raízes do comportamento do saldo efectivo ao longo dos anos de 1928 a 1947:

a) - 1928-1929 foi um ano de consolidação da estabilização financeira que se vinha tentando desde 1922 no contexto de uma conjuntura económica favorável — daí o seu vultuoso saldo positivo.

b) - De 1929-1930 até 1938, houve uma tentativa de continuar a mesma política, agora num contexto de conjuntura económica desfavorável — daí que os saldos se tenham reduzido.

c) - 1939 viu conjugarem-se os fenómenos de intensificação das obras públicas e do início da guerra (e não devemos esquecer que desde 1936 se vinha travando a guerra civil de Espanha), marcando a viragem para saldos negativos.

d) - As despesas relacionadas com a guerra justificam a manutenção do saldo negativo durante o segundo conflito mundial. Entretanto, a não participação de Portugal nos combates e a prosperidade económica ocasionada pela guerra, que possibilitou a subida de algumas receitas fiscais, permitiram que a cobertura se mantivesse elevada e houvesse até um saldo positivo excepcional em 1942.

e) - Terminada a guerra, a manutenção de despesas derivadas do conflito e o retomar das despesas de fomento justificam a manutenção e mesmo o agravamento do saldo negativo.

QUADRO 27

SALDOS EFECTIVOS

Fonte : Cálculo nosso: para as receitas e despesas efectivas ver os quadros 4 e 15, respectivamente; saldo efectivo obtido por diferença; cobertura efectiva obtida por divisão.

Unidade : Valores em milhares de contos; cobertura em percentagens.

Ano	Receitas Efectivas	Despesas Efectivas	Saldo Efectivo	Cobertura Efectiva
1913-1914	59.9	56.3	+ 3.6	106
1914-1915	58.4	88.6	- 30.2	66
1915-1916	74.0	125.8	- 51.8	59
1916-1917	77.0	134.7	- 57.7	57
1917-1918	81.1	168.9	- 87.8	48
1918-1919	101.1	272.3	- 171.2	37
1919-1920	158.9	346.7	- 187.8	46
1920-1921	219.3	418.4	- 199.1	52
1921-1922	319.7	550.1	- 230.4	58
1922-1923	537.8	1 186.6	- 648.8	45
1923-1924	769.8	1 170.9	- 401.1	66
1924-1925	1 161.0	1 427.6	- 266.6	81
1925-1926	1 098.7	1 508.4	- 409.7	73
1926-1927	1 186.7	1 823.8	- 657.1	65
1927-1928	1 511.2	1 669.0	- 157.8	91
1928-1929	2 047.4	1 757.2	+ 290.2	117
1929-1930	1 945.0	1 861.7	+ 85.3	104
1930-1931	1 845.5	1 729.6	+ 115.9	107
1931-1932	1 893.8	1 845.8	+ 48.0	103
1932-1933	1 920.2	1 931.3	- 11.1	99
1933-1934	1 983.0	1 973.5	+ 9.5	100
1934-1935	3 035.9	2 879.2	+ 156.7	105
1936	2 013.1	1 984.7	+ 28.4	101
1937	2 138.7	2 035.0	+ 103.7	105
1938	2 250.0	2 257.6	- 7.6	100
1939	2 169.4	2 357.1	- 187.7	92
1940	2 217.6	2 382.0	- 164.4	93
1941	2 443.1	2 786.5	- 343.4	88
1942	2 967.4	2 928.1	+ 39.3	101
1943	3 259.2	3 618.6	- 359.4	90
1944	3 373.1	3 456.2	- 83.1	97
1945	3 333.1	3 834.9	- 501.8	87
1946	3 900.4	4 394.2	- 493.8	89
1947	4 303.7	5 621 3	- 1 317.6	77

SECÇÃO C - ESTUDO ECONÓMICO

37. Saldos Correntes

37. SALDOS CORRENTES

O saldo corrente é, naturalmente, a diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes.

Calculámos as receitas correntes adicionando:

- os impostos directos;
- os direitos aduaneiros;
- os outros impostos indirectos;
- e as receitas não fiscais correntes.

Deixámos, portanto, de fora, como receitas efectivas de capital:

- os impostos sobre a transmissão da propriedade;
- e as receitas não fiscais de capital.

Calculámos as despesas correntes adicionando:

- o consumo público;
- as transferências;
- os juros da dívida pública;
- e os subsídios.

Deixámos, portanto, de fora, como despesas efectivas de capital:

- o investimento;
- e a compra de activos.

O saldo corrente pretende ser um primeiro indicador do impacto das receitas e despesas públicas sobre a

evolução da economia, quer em termos estruturais, quer em termos conjunturais. Assim:

a) - Em termos estruturais:

- um saldo corrente positivo significa que o Estado está a efectuar uma poupança positiva, isto é, a financiar despesas criadoras de capacidade produtiva ou ampliadoras do activo nacional com receitas provenientes do rendimento corrente, o que, em princípio, estimula o crescimento;

- um saldo corrente negativo significa que o Estado está a efectuar uma poupança negativa, isto é, a financiar despesas de benefícios meramente imediatos com receitas provenientes do capital, o que, em princípio, desfavorece o crescimento económico.

b) - Em termos conjunturais:

- um saldo corrente ou poupança positiva reduz a procura global, deprimindo a actividade económica;

- um saldo corrente ou poupança negativa aumenta a procura global, estimulando a actividade económica.

Numa primeira aproximação, os efeitos estrutu - rais e conjunturais de um dado saldo são, portanto, contraditórios, tornando muito complexo o manejo da chamada política orçamental. Convém, entretanto, sublinhar uma vez mais, que as concepções dominantes no clima das ideias do país na época que estamos a estudar eram fiéis à dou - trina clássica na condenação da manipulação das finanças públicas com fins de política económica conjuntural, embora alguns autores admitissem uma política económica que hoje designaríamos de política de desenvolvimento. Voltaremos ao assunto na secção A do capítulo 7.

*

* *

O exame do quadro 28 permite identificar as seguintes fases na evolução do saldo corrente:

1ª - Imediatamente antes da primeira guerra mundial, o saldo corrente era positivo, com uma cobertura próxima de 1.02.

2ª - De 1914-1915 até 1927-1928, o saldo corrente foi negativo, tendo a cobertura corrente:

- de 1914-1915 até 1918-1919, baixado de cerca de $^{2}/3$ até menos de $^{1}/2$;

- de 1919-1920 até 1922-1923, flutuado entre os limites atingidos nos anos da guerra;

- de 1923-1924 até 1927-1928, flutuado entre $^{3}/5$ e $^{9}/10$.

3ª - De 1928-1929 até 1938, o saldo corrente alternou valores positivos e negativos tendo a cobertura corrente:

- em 1928-1929, atingido cerca de 1.15;

- nos restantes anos, flutuado entre 0.95 e 1.03.

4ª - De 1939 até 1947, o saldo corrente foi negativo, tendo a cobertura corrente atingido na maior parte dos anos valores próximos de 0.90.

*

* *

É nítido o paralelismo entre as evoluções do saldo efectivo e do saldo corrente: este é sempre inferior àquele, excepto em 1936 e de 1945 a 1947; as duas coberturas nunca se afastam mais de 5%, excepto em 1930-1931,1937 e 1947.

Que o saldo efectivo exceda o saldo corrente, significa que as receitas efectivas de capital excedem as despesas efectivas de capital, o que pode ser atribuido aos baixos valores destas, em especial do investimento. A inversão desta situação no segundo após-guerra mostra que então (e só então), começou o investimento a pesar significativamente nas despesas públicas.

Que as duas coberturas não sejam muito diferentes, significa que o quociente entre as receitas efectivas de capital e as despesas efectivas de capital está próximo da unidade. As excepções a esta situação são raras e esporádicas.

QUADRO 28

SALDOS CORRENTES

Fonte : Cálculo nosso: para as receitas e as despesas correntes ver o quadro 5 e 16, respectivamente; saldo corrente obtido por diferença; co - bertura corrente obtida por divisão.

Unidade : Valores em milhares de contos; coberturas em percentagens.

Ano	Receitas Correntes	Despesas Correntes	Saldo Corrente	Cobertura Corrente
1913-1914	54.2	53.2	+ 1.1	102
1914-1915	52.5	82.8	- 30.3	63
1915-1916	67.5	120.6	- 53.1	56
1916-1917	69.1	129.1	- 60.0	54
1017-1918	71.9	163.7	- 91.8	44
1918-1919	88.4	265.0	- 176.6	33
1919-1920	140.7	336.1	- 195.4	42
1920-1921	198.2	404.4	- 206.2	49
1921-1922	287.0	534.9	- 247.9	54
1922-1923	492.5	1 173.3	- 680.8	42
1923-1924	717.1	1 140.8	- 423.7	63
1924-1925	1 096.3	1 366.5	- 270.2	80
1925-1926	1 016.2	1 444.9	- 428.7	70
1926-1927	1 069.5	1 670.7	- 601.2	64
1927-1928	1 396.5	1 575.1	- 178.6	89
1928-1929	1 863.0	1 617.3	+ 245.7	115
1929-1930	1 778.5	1 741.5	+ 37.0	102
1930-1931	1 657.5	1 656.9	+ 0.6	100
1931-1932	1 733.7	1 706.8	+ 26.9	102
1932-1933	1 738.5	1 786.1	- 47.6	97
1933-1934	1 759.9	1 819.3	- 59.4	97
1934-1935	2 728.8	2 653.4	+ 75.4	103
1936	1 828.2	1 783.6	+ 44.6	102
1937	1 860.5	1 903.8	- 43.3	98
1938	1 951.5	2 047.2	- 95.7	95
1939	1 865.3	2 042.6	- 177.3	91
1940	1 908.2	2 076.9	- 168.4	92
1941	2 114.3	2 522.3	- 408.0	84
1942	2 593.5	2 679.9	- 86.6	97
1943	2 824.1	3 368.9	- 544.8	84
1944	2 919.3	3 150.8	- 231.5	93
1945	2 937.3	3 338.4	- 401.1	88
1946	3 446.6	3 715.2	- 268.6	93
1947	3 775.1	4 062.0	- 286.9	93

SECÇÃO D - ESTUDO POLÍTICO

38. Guerra ou Paz

39. Estabilidade ou Instabilidade Governativa

40. Grau de Influência Política do Ministro das Finanças

ANEXO - Lista dos Presidentes do Governo e dos Ministros das Finanças entre 1 de Julho de 1913 e 31 de Dezembro de 1947.

38. GUERRA OU PAZ

Três factores de natureza política nos parecem merecer destaque devido às suas relações com os saldos apresentados pelas contas públicas.

O primeiro é o da existência de uma situação de guerra ou de paz a nível internacional. As suas relações com os saldos das contas públicas processaram-se, naturalmente, num único sentido:

a) - As guerras mundiais provocaram saldos negativos nas contas públicas, devido:

- ao aumento das despesas com a defesa e a economia a que obrigaram o Estado português;

- e à diminuição que provocaram nas suas receitas aduaneiras, em especial nos direitos de importação;

- tudo isso, apenas parcialmente compensado pelo aumento de receitas permitido pela tributação de lucros excepcionais ocasionados pelo estado de guerra ou de maiores exportações, facto que, aliás, só teve quantitativo significativo durante a segunda guerra mundial.

b) - Os períodos de paz favoreceram o aparecimento de saldos positivos nas contas públicas, actuando em sentido contrário sobre as despesas e as receitas.

É claro que o impacto da primeira guerra mundial foi, neste aspecto, muito maior que o da segunda. Concorreram para isso dois factores:

a) - O mais profundo envolvimento do país no conflito, com participação directa nos combates.

b) - A situação de crise então vivida pela economia portuguesa, em contraste com a relativa prosperidade que conheceu durante a segunda[1].

Como resultado destes factores:

- a cobertura efectiva, que durante a primeira guerra mundial chegou a ser inferior a 1/2, manteve-se durante a segunda cima de 3/4;

- a cobertura corrente apresentou comportamento idêntico ao da cobertura efectiva;

- e o saldo da conta dos rendimentos e despesas públicas, que foi negativo durante a primeira guerra mundial, manteve-se positivo durante a segunda, graças à abundância de capitais, que permitiram o recurso maciço ao crédito por parte do Estado.

---

(1) Aprofundaremos esta questão na secção A do capítulo 7.

39. ESTABILIDADE OU INSTABILIDADE GOVERNATIVA

O segundo factor político a considerar é o da estabilidade ou instabilidade governativa. A seu respeito é preciso sublinhar que:

1º - A sua influência foi, sem dúvida, menos decisiva do que a do primeiro factor.

2º - As suas relações com os saldos das contas públicas se processaram nos dois sentidos. Assim:

a) - Por um lado, a estabilidade governativa favoreceu a existência de saldos positivos nas contas públicas e a instabilidade governativa favoreceu a existência de saldos negativos nas mesmas contas.

b) - Por outro, a existência de saldos positivos nas contas públicas favoreceu a estabilidade governativa e a existência de saldos negativos nas mesmas contas favoreceu a instabilidade governativa.

Quais as articulações entre os fenómenos da estabilidade ou instabilidade governativa e dos saldos positivos ou negativos das contas públicas? Parece-nos possível resumir a questão assim:

a) - Só governos estáveis, isto é, com perspectivas de se manterem no poder por um largo período de tempo, devido ao apoio de que gozavam na opinião pública ou no parlamento quando ele existia, podiam levar a cabo uma política de corte de despesas e de aumento da carga fis -

cal, normalmente necessários para a obtenção de saldos positivos nas contas públicas, por causa da impopularidade de tais medidas.

b) - Mas, em contrapartida, o êxito de uma política de equilíbrio das contas públicas, correspondendo ao atingir dos cânones clássicos, geralmente aceites na época como padrões de julgamento da actuação governativa, era elemento de consolidação do poder daqueles que o conseguiam.

c) - Governos instáveis, isto é, com a existência constantemente ameaçada, devido à ausência de apoio substancial na opinião pública e no parlamento quando ele existia, dificilmente podiam correr o risco de adoptar as medidas impopulares apontadas, sendo-lhes, por isso, difícil, equilibrar as contas públicas.

d) - Mas, em contrapartida, viam-se privados do argumento de propaganda e do elemento de consolidação que seria o êxito da sua política financeira.

Vamos procurar comprovar estas ideias, passando em revista as várias situações que se sucederam ao longo do período estudado. Utilizaremos ao longo deste exame como indicador da estabilidade ou instabilidade governativa a duração da permanência no poder dos vários governos.

*

* *

Entre Janeiro de 1913 e Agosto de 1914, foi levado a cabo em Portugal um esforço de estabilização financeira e de obtenção de saldos positivos nas contas públicas totalmente coroado de êxito.

O governo que encetou esse esforço foi aquele que Afonso Costa chefiou entre Janeiro de 1913 e Fevereiro de 1914. As suas condições de estabilidade no início da sua acção podem ser avaliadas de forma diversa, quando comparadas com as dos seus antecessores. Com efeito:

a) - Por um lado tinha uma base partidária mais restrita, porque, enquanto os quatro governos republicanos que o tinham precedido eram governos de concentração partidária (o primeiro, o governo provisório, era anterior à divisão do Partido Republicano; os três seguintes reuniam personalidades dos principais agrupamentos em que ele se dividiu depois da aprovação da Constituição de 1911), ele era constituido apenas por membros do vulgarmente chamado Partido Democrático (que mantinha oficialmente o nome de Partido Republicano Português).

b) - Mas, por outro lado, tinha, não obstante isso, apoio parlamentar maioritário, e apoio na opinião pública, como provou a esmagadora vitória do Partido Democrático nas eleições de Novembro de 1913.

c) - Além disso, não se viu obrigado a enfrentar situações de guerra civil, como as provocadas pelas incursões monárquicas de 1911 e 1912.

A permanência no poder deste governo (treze meses) só viria a ser ultrapassada durante a Primeira República pela do governo de União Sagrada (aliança entre os Partidos Democrático e Evolucionista, para a condução da intervenção portuguesa na primeira guerra mundial), que António José de Almeida chefiou entre Março de 1916 e Abril de 1917 (treze meses e dez dias). Porém, mais importante do que isso em termos de estabilidade política, foi o facto de ter aberto caminho, com o êxito da sua política, em particular no campo financeiro, a uma época de predomínio do Partido Democrático na vida política portu-

guesa, com vitória em todas as eleições e participação ou influência em todos os governos, época que duraria até Dezembro de 1917, apenas com a interrupção provocada pela tentativa ditatorial de Pimenta de Castro, entre Janeiro e Maio de 1915.

Entretanto, como sabemos, rebentara a primeira guerra mundial, que pusera fim à estabilização financeira e trouxera consigo dificuldades económicas e agitação política e social, que culminaram com a revolução de Dezembro de 1917.

*

* *

A revolução de Dezembro de 1917, que conduziu ao poder Sidónio Pais, iniciou um período de grande instabilidade política, que durou até Janeiro de 1922. Nestes quatro anos, sucederam-se no poder vinte e dois governos, dos quais o mais estável durou seis meses (governo presidido por Sá Cardoso entre Junho de 1919 e Janeiro de 1920), realizaram-se quatro eleições parlamentares e três presidenciais, com alternância do predomínio das mais díspares forças políticas, viu-se o país envolvido uma vez em guerra civil (Monarquia do Norte) e foram levados a cabo vários golpes de Estado. Não será de estranhar, portanto, que as finanças públicas tenham conhecido um período difícil, nomeadamente porque:

- se interrompeu a realização do ciclo financeiro anual, devido à não aprovação pelo parlamento do Orçamento Geral do Estado;

- as coberturas das despesas pelas receitas do Estado atingiram os níveis mais baixos do nosso período;

- e a elaboração das Contas Gerais do Estado conheceu o momento de menor rigor de todo o nosso período.

*

* *

Os três governos que António Maria da Silva chefiou entre Fevereiro de 1922 e Novembro de 1923, na sequência da vitória do Partido Democrático nas eleições de Janeiro de 1922, trouxeram um esboço de estabilização política e também um esforço de estabilização financeira ao país. Foi possível retomar a rotina do ciclo financeiro anual e desencadear todos os esforços já descritos no sentido do reequilíbrio das contas públicas.

Este esforço não foi, como sabemos, totalmente coroado de êxito, apesar de continuado pelo governo que Álvaro de Castro chefiou até Julho de 1924, após um mês de governo do Partido Nacionalista, sob a chefia de Gineştal Machado. Não pôde, por isso, constituir um elemento de estabilização definitiva do regime da Constituição de 1911, que conheceu no ano e meio que se seguiu cinco governos e nova interrupção da rotina da aprovação do Orçamento Geral do Estado pelo Congresso. Quando de novo se parecia esboçar uma estabilização, através de um novo governo chefiado por António Maria da Silva, na sequência de nova vitória eleitoral do Partido Democrático, a revolução de 28 de Maio de 1926 veio lançar o país por outros caminhos políticos.

*

* *

Não primaram pela estabilidade política os primórdios do regime saído da revolução de 28 de Maio de 1926: em mês e meio, três pronunciamentos militares sucessivos conduziram a outras tantas mudanças de governo. Mas desde Julho de 1926 que se encontrou no poder um governo, presidido por Óscar Carmona, que bateria os máximos de permanência no poder dos governos da Primeira República (vinte e um meses, até Abril de 1928). Desde então até à entrada em vigor da Constituição de 1933 (Abril de 1933), sucederam-se no poder mais cinco governos (média de doze meses por governo). Em síntese, a ditadura militar conseguiu obter uma certa estabilidade governativa. Em que medida isso correspondeu a uma idêntica estabilidade política geral é mais difícil avaliar, face às repetidas tentativas dos partidários da Primeira República para derrubarem o novo regime, em especial por meio de revoltas como as de Fevereiro de 1927 e de Agosto de 1931. Mas o que é facto, é que o regime conseguiu vencer essas tentativas e ir construindo a sua legitimidade, mesmo a nível eleitoral, com as votações para a Presidência da República em 1928 e para referendo da Constituição em 1933.

Em qualquer caso, devemos reter que foi neste período que, como vimos, foi possível completar e consolidar a estabilização financeira encetada em 1922. Deixando para o ponto seguinte o exame dos pormenores políticos deste facto, há que sublinhar, para já, a sua importância para a consolidação do novo regime, testemunhada pela sua constante referência na sua propaganda oficial.

40. GRAU DE INFLUÊNCIA POLÍTICA DO MINISTRO DAS FINANÇAS

O terceiro factor político cuja relação com os saldos das contas públicas anunciámos é o grau de influência política do Ministro das Finanças. De importância menor que os dois anteriores, apresenta, tal como o segundo, uma relação em duplo sentido com a situação financeira:

a) - Por um lado, só um Ministro das Finanças com bastante influência dentro do governo conseguia impor neste as medidas impopulares conducentes ao saldo positivo das contas públicas, recolhendo, em contrapartida, os principais benefícios do seu êxito, como trunfos políticos pessoais.

b) - Pelo contrário, um Ministro das Finanças com influência reduzida dentro do governo não conseguia impor tais medidas, e não obtinha. em contrapartida,quaisquer vantagens políticas pessoais.

De novo uma passagem em revista das várias situações que encontrámos comprova estas regras, apesar da dificuldade de avaliar com rigor em muitas delas o grau de influência política do Ministro das Finanças.

*

* *

Afonso Costa acumulava os cargos de Presidente do Ministério e Ministro das Finanças no governo que subiu ao poder em Janeiro de 1913. Dispunha, por isso, da influência necessária para impor a sua política de estabilização financeira.

Sem que possamos esquecer o prestígio já conquistado por Afonso Costa pela sua acção como deputado nos tempos da Monarquia Constitucional e como Ministro da Justiça no governo provisório, e a influência de que indubitavelmente já dispunha dentro do seu partido, é também inegável que o êxito da sua política financeira contribuiu largamente para reforçar esse prestígio e esse poder, assegurando-lhe constante influência na marcha da política portuguesa até Dezembro de 1917 e ainda bastante peso político para além dessa data.

*

* *

Vitorino Guimarães e Álvaro de Castro foram os Ministros das Finanças, respectivamente dos governos de António Maria da Silva e do próprio Álvaro de Castro, que levaram a cabo a tentativa de estabilização financeira de 1922-1924. O primeiro fora já por várias vezes membro do directório do Partido Republicano e ministro; viria a chefiar mais tarde um governo em 1925. O segundo acumulava, como Afonso Costa em 1913, a presidência do Ministério com a pasta das Finanças, e era, na altura, chefe do seu próprio grupo político, a Acção Republicana (ex-Partido Reconstituinte). Dispunham, ambos, portanto, igualmente de um grau de influência política razoável para o esforço que tentaram.

O êxito apenas parcial da estabilização financeira empreendida impediu que qualquer deles viesse a desempenhar um papel político de largo fôlego na evolução posterior do País, muito embora se contassem entre os principais políticos dos últimos anos da Primeira República, e mesmo, sobretudo Álvaro de Castro, entre as figuras mais destacadas dos núcleos de resistência ao regime instaurado pela revolução de 28 de Maio de 1926.

*

* *

Sinel de Cordes e Oliveira Salazar foram os Ministros das Finanças dos governos que se sucederam entre Julho de 1926 e Abril de 1933, o primeiro até Abril de 1928, o segundo depois dessa data. O primeiro era correntemente considerado a principal figura do governo presidido por Óscar Carmona, pelo que era indubitável a sua influência política. O segundo, figura menos destacada quando assumiu a pasta das Finanças, assegurou idêntica influência colocando como condições para aceitar o cargo as que a seguir se resumem nas suas próprias palavras ao tomar posse, em 27 de Abril de 1928:

"a) - Que cada Ministério se compromete a limitar e a organizar os seus serviços dentro da verba global que lhes seja atribuida pelo Ministério das Finanças;

b) - Que as medidas tomadas pelos vários Ministérios, com repercussão directa nas receitas ou despesas do Estado, serão previamente discutidas e ajustadas com o Ministério das Finanças;

c) - Que o Ministério das Finanças pode opor o seu veto a todos os aumentos de despesa corrente ou ordinária, e às despesas de fomento para que se não realizem as operações de crédito indispensáveis;

d) - Que o Ministério das Finanças se compromete a colaborar com os diferentes Ministérios nas medidas relativas a reduções de despesas ou arrecadação de receitas, para que se possam organizar, tanto quanto possível, segundo critérios uniformes."

É habitual contrastar a actuação de Sinel de Cordes e de Salazar como Ministros das Finanças, dado que:

- enquanto que os anos em que Sinel de Cordes foi Ministro conheceram, o primeiro (1926-1927) saldos negativos das contas públicas dos maiores verificados no nosso período, o segundo (1927-1928) o único saldo negativo da conta ordinária posterior a 1922-1923;

- os anos em que Salazar foi ministro foram anos de saldos positivos das contas públicas, salvo raras excepções.

Em nossa opinião, no entanto, são muitos os aspectos de continuidade entre a acção dos dois políticos. De entre eles, merecerem destaque:

a) - A reforma fiscal de 1928-1929.

b) - A revisão das classificações dos fluxos utilizadas nos orçamentos e nas contas.

c) - A tentativa de obtenção de um vultuoso empréstimo externo (em princípio de 12 milhões de libras com juto de 7%, conforme indicações fornecidas à Sociedade das Nações) como meio de saneamento da situação financeira portuguesa.

Mais: não nos parece sequer, ao contrário do que os partidários da Primeira República e Salazar procuraram fazer crer, que a gerência de Sinel de Cordes no Ministério das Finanças tenha sido um parêntesis nos esforços que vinham sendo feitos desde 1922 para reequilibrar as contas públicas e que culminaram na obtenção desse equilíbrio em 1928-1929 — não devemos esquecer que no início do ano económico de 1926-1927 a dívida do Estado pela sua conta de restos (despesas por pagar de anos económicos não findos) atingiu os maiores valores de sempre (perto de 1 milhão de contos), o que explica em grande medida o saldo negativo excepcionalmente elevado de 1926-1927, e que o saldo ordinário negativo de 1927-1928 não foi uma consequência de menores receitas ou maiores despesas, mas simplesmente uma consequência de reclassificação dos fluxos efectuada em 1927.

O que explica então que a carreira política de Sinel de Cordes tenha terminado com a sua saída do governo em 1928 e a de Salazar tenha podido prosseguir com êxito, até à nomeação para Presidente do Ministério em Julho de 1932, lugar que manteve até Setembro de 1968? Basicamente, o facto de a opinião pública ter aceitado a imagem negativa da gerência de Sinel de Cordes e a imagem positiva da gerência de Salazar, e portanto a imagem conjunta de contraste entre as duas. Aprofundando um pouco a questão, parece-nos que isso se pode atribuir a uma maior habilidade na construção dessa imagem por parte de Salazar, o que pode ser exemplificado com o caso do empréstimo externo: ambos falharam na sua obtenção, mas enquanto o falhanço de Sinel de Cordes foi público e retumbante, o de Salazar foi discreto e ignorado.

*

* *

Entre as personalidades que sobraçaram a pasta das Finanças em épocas de guerra ou de instabilidade go - vernativa houve, indiscutivelmente, homens de grande projecção, entre os quais alguns dos que já citamos. Mas as circunstâncias em que tiveram de exercer então o seu cargo impediram que dele retirassem qualquer êxito político.

Destacaremos à parte apenas dois casos:

a) - O primeiro é o de Afonso Costa, ministro das Finanças durante um pouco mais de dois anos da primeira guerra mundial (de Novembro de 1915 a Dezembro de 1917). A sua política de contenção do saldo resultante da guerra e de obtenção de saldos positivos nas operações normais merece uma referência especial, apesar de não ter sido continuada pelos seus sucessores durante o sidonismo e a época de instabilidade política que se seguiu e de não ter por isso podido evitar o agravamento da crise no após--guerra.

b) - O segundo é o de Costa Leite, ministro das Finanças a partir de Agosto de 1940. Tendo podido prolongar a política de disfarce dos saldos negativos das contas públicas, seguida por Salazar nos anos em que eles ocorreram durante a sua passagem pelo Ministério das Fi - nanças e levar a cabo com êxito a política de manipulação da dívida pública para cobrir as despesas excepcionais e absorver poder de compra praticada durante a segunda guerra mundial, pôde deixar o cargo de Ministro das Finanças em 1949 para ascender ao de Ministro da Presidência, isto é, de segunda figura do governo, que só abandonaria em meados da década de 1950-1960 por razões de saúde.

LISTA DOS PRESIDENTES DO MINISTÉRIO E DOS MINISTROS DAS FINANÇAS ENTRE 1 DE JULHO DE 1913 E 31 DE DEZEMBRO DE 1947

Presidente do Ministério	Data	Ministro das Finanças
Afonso Costa	09-01-1913	Afonso Costa
Bernardino Machado	09-02-1914	Tomás Cabreira
	23-07-1914	Santos Lucas
Azevedo Coutinho	12-12-1914	Álvaro de Castro
Pimenta de Castro	25-01-1915	Pimenta de Castro
	28-01-1915	Herculano Galhardo
	06-03-1915	Rodrigues Monteiro
João Chagas	15-05-1915	Barros Queiróz
José de Castro	17-05-1915	
	19-06-1915	Vitorino Guimarães
Afonso Costa	29-11-1915	Afonso Costa
António José de Almeida	15-03-1916	
Afonso Costa	25-04-1917	
Sidónio Pais	11-12-1917	Santos Viegas
	07-03-1918	Xavier Esteves
	01-06-1918	Mendes do Amaral
	08-06-1918	Tamagnini Barbosa
Canto e Castro	14-12-1918	
Tamagnini Barbosa	23-12-1918	Malheiro Reimão
José Relvas	27-01-1919	Paiva Gomes
Domingos Pereira	30-03-1919	Ramada Curto
Sá Cardoso	29-06-1919	Rego Chaves
	03-01-1920	António Maria da Silva
Domingos Pereira	21-01-1920	Ferreira da Fonseca
António Maria Baptista	08-03-1920	Esteves Lopes
Ramos Preto	06-06-1920	
António Maria da Silva	26-06-1920	António Maria da Silva
António Granjo	19-07-1920	Inocêncio Rodrigues

Presidente do Ministério	Data	Ministro das Finanças
Álvaro de Castro	20-11-1920	Cunha Leal
Liberato Pinto	30-11-1920	
	22-02-1921	Liberato Pinto
Bernardino Machado	02-03-1921	António Maria da Silva
Barros Queiróz	23-05-1921	Barros Queiróz
António Granjo	30-08-1921	Vicente Ferreira
Manuel Maria Coelho	19-10-1921	António Correia
	05-11-1921	Peres Trancoso
Cunha Leal	16-12-1921	Vitorino Guimarães
António Maria da Silva	06-02-1922	Portugal Durão
	26-08-1922	Lima Basto
	14-09-1922	Vitorino Guimarães
	13-08-1923	Velhinho Correia
	24-10-1923	Vaz Guedes
Ginestal Machado	16-11-1923	Cunha Leal
Álvaro de Castro	18-12-1923	Álvaro de Castro
Rodrigues Gaspar	06-07-1924	Daniel Rodrigues
Domingues dos Santos	23-11-1924	Pestana Junior
Vitorino Guimarães	15-02-1925	Vitorino Guimarães
António Maria da Silva	01-07-1925	Lima Basto
Domingues Pereira	01-08-1925	Torres Garcia
António Maria da Silva	17-12-1925	Marques Guedes
Mendes Cabeçadas	30-05-1926	Mendes Cabeçadas
	03-06-1926	Oliveira Salazar
Gomes da Costa	19-06-1926	Filomeno da Câmara
Óscar Carmona	09-06-1926	Sinel de Cordes
Vicente de Freitas	18-04-1928	Vicente de Freitas
	27-04-1928	Oliveira Salazar
Ivens Ferraz	08-07-1929	
Domingos Oliveira	21-01-1930	
Oliveira Salazar	05-07-1932	
	28-08-1940	Costa Leite

Observações:

- **As datas indicadas são as de nomeação.**
- **Não indicámos as novas nomeações para lugares já ocupados.**
- **Incluimos os casos de interinidade a título provisório, mas não os de interinidade a título de substituição.**

CAPÍTULO 6 - A DÍVIDA

SECÇÃO A - QUESTÕES PRELIMINARES

SECÇÃO B - OS EMPRÉSTIMOS

SECÇÃO C - SÍNTESE: A DÍVIDA EFECTIVA LÍQUIDA

SECÇÃO A - QUESTÕES PRELIMINARES

41. Problemas de Avaliação

41. PROBLEMAS DE AVALIAÇÃO

41.1. DEFINIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO FINANCEIRA

Dissémos já no ponto 11 que o nosso exame da dívida pública terá como objectivo final a avaliação do montante da dívida efectiva líquida, das causas das suas variações e da sua composição do ponto de vista financeiro, isto é, atendendo ao grau de liquidez e ao mercado de emissão.

*

* *

A definição da dívida efectiva líquida suscita alguns problemas que vamos passar a considerar. Trata-se dos problemas relativos à inclusão ou não inclusão das rubricas relativas:

a) - À conta dos restos.
b) - Ao Fundo de Maneio Cambial.
c) - Às cauções de responsáveis.

Quanto à conta dos restos, isto é, às rubricas de receitas por cobrar e despesas por pagar que ficam no final de cada ano económico, decidimos não as incluir, tal como faziam os documentos oficiais, por se tratar de cré-

ditos e débitos meramente potenciais, que na maior parte dos casos acabavam, aliás, por se não efectivar.

Quanto ao Fundo de Maneio Cambial, cujo regime referiremos sucintamente no ponto 47, optámos pela sua inclusão, visto que, de acordo com esse regime, o Estado se considerou responsável pela sua situação líquida entre 1922 e 1931. É certo que foram publicadas notas da dívida flutuante sem a inclusão das rubricas relativas ao Fundo, mas isso ficou-se apenas a dever à impossibilidade do seu cálculo em tempo útil. Tal lacuna é evitada no Movimento Financeiro de Portugal, fonte que seguimos quanto a esta questão.

Quanto às cauções prestadas ao Estado, inclinámo-nos também para a sua não inclusão, por duas razões: por um lado, de todos os quantitativos correspondentes a valores pertencentes a terceiros e detidos pelo Estado, foram os únicos a ser incluidos em cômputos oficiais da dívida pública; por outro, como só conhecemos o seu montante para os anos de 1924 a 1946, a sua inclusão nesses anos introduziria uma heterogeneidade na série, ainda que de pequena monta.

*

* *

A classificação financeira das rubricas do passivo do Estado suscita dois problemas delicados, a saber:

a) - O dos suprimentos do Banco de Portugal e do Banco de Inglaterra ao Estado português, classificados como dívida flutuante até 1918 e 1926, respectivamente, e

depois dessas datas classificados como dívida amortizável especial.

b) - O dos bilhetes do Tesouro-ouro, classificados pelas notas da dívida flutuante e pelo Movimento Financeiro de Portugal como dívida flutuante externa e pelo relatório da Conta Geral do Estado como dívida flutuante interna.

No primeiro caso,aceitámos a classificação legal dos suprimentos em cada um dos momentos estudados. No segundo caso, respeitámos a classificação adoptada nas notas da dívida flutuante e no Movimento Financeiro de Portugal, por um lado por estar de acordo com a tradição portuguesa de classificar como dívida flutuante externa toda a que é expressa em unidades monetárias estrangeiras, por outro porque a classificação adoptada no relatório da Conta Geral do Estado tem em vista apenas suprimir os débitos da dívida flutuante externa provavelmente por razões de propaganda.

41.2. VALORES NOMINAIS E COTAÇÕES DE MERCADO

Como vimos ao considerar as formas de representação da dívida pública no ponto 12,parte dela estava representada por títulos, parte estava representada por contratos.

A parte representada por títulos pode ter, no caso de títulos ao portador transaccionados no mercado,dois valores distintos: o valor nominal, inscrito nos títulos, e a cotação de mercado, resultante do seu preço de transacção. Qual deve ser usado para avaliação do montante da dívida pública? E que consequências tem essa opção pa-

ra as possíveis variações da dívida? Eis os problemas que devemos tratar em seguida.

*

* *

Em princípio, são o valor nominal, a taxa de juro nominal e o prazo de amortização que determinam os encargos que o Estado tem que pagar. São eles, portanto,que têm importância para ele enquanto não efectuar transac - ções no mercado. A questão de saber qual a importância da cotação de mercado para o Estado, equivale, portanto, a examinar esta outra: em que circunstâncias transacciona o Estado os seus títulos no mercado?

A resposta não é difícil — são três essas cir - cunstâncias:

a) - Colocação de títulos — se a cotação de mercado for superior ao valor nominal, o Estado obtém lucros na colocação; se for igual, coloca o título pelo seu valor nominal; se for inferior, sofre prejuízos (estamos a des - prezar as despesas de colocação, tradicionalmente abatidas às receitas da venda).

b) - Compra de títulos para amortização, substituindo o sorteio — é habitual as regras de amortização de um empréstimo prescreverem a compra periódica de títulos num montante fixo acrescido dos juros dos títulos anteriormente amortizados, dando-se ao Estado a possibilidade de optar entre o sorteio dos títulos a comprar pelo seu valor nominal e a compra no mercado de igual quantidade. Esta última operação é, naturalmente, mais vantajosa, quando a cotação de mercado é inferior ao valor nominal.

c) - Conversão de empréstimos — esta operação só pode ser vantajosa para o Estado e voluntariamente aceite pelos portadores das obrigações, quando for possível ao Estado colocar títulos em condições menos onerosas do que as das obrigações existentes.

*

* *

Examinadas todas as circunstâncias apontadas, pareceu-nos preferível medir a dívida pública utilizando os valores nominais dos empréstimos. Com efeito, este procedimento:

a) - Evita a heterogeneidade de critérios resultante da tomada em linha de conta das flutuações da taxa de juro de mercado em relação à dívida fundada, sem que igual adaptação seja feita em relação à dívida especial e à dívida flutuante.

b) - Evita a extraordinária complexidade das variações da dívida resultantes da constante flutuação das cotações de mercado.

Entretanto, este procedimento obriga igualmente à consideração cuidadosa do impacto que as divergências entre as cotações de mercado e os valores nominais podem ter na evolução do quantitativo global da dívida. É questão que examinaremos oportunamente[1].

---

(1) Recordemos apenas para já os factores que influenciam a relação entre o valor nominal e a cotação de mercado.

Adoptemos a seguinte simbologia:

a) k é o valor nominal da obrigação.
b) i é a taxa de juro nominal da obrigação.
c) n é o prazo da amortização da obrigação.
d) j é a taxa de juro corrente no mercado.
e) v é a cotação de mercado da obrigação.

É fácil deduzir que:

41.3. UNIDADES MONETÁRIAS

Durante o período que estamos a estudar, apenas parte da dívida pública portuguesa tinha o seu valor nominal expresso em moeda portuguesa, isto é, em escudos (ou réis, no caso de ter sido emitida antes do decreto de 22 de Maio de 1911; mas a conversão é imediata, nos termos do mesmo decreto: 1 escudo = 1000 réis). O resto, ou tinha o valor nominal expresso numa unidade monetária estrangeira (em geral, libras esterlinas), ou tinha o valor nominal expresso em várias unidades monetárias, podendo o detentor escolher aquela em que desejava que lhe fossem pagos os encargos.

Este facto obriga-nos a efectuar conversões entre diferentes unidades monetárias, se quisermos avaliar o montante global da dívida pública portuguesa (e, obviamente, queremos fazê-lo). Caso o período em estudo se tivesse caracterizado pela estabilidade cambial, bastar-nos-ia, para isso, encontrar as taxas de câmbio vigentes e aplicá-las como factores de conversão. Como não foi isso que aconteceu, temos de enfrentar, nesta operação, dois problemas:

$$v = \frac{k}{(1+j)^n} + \sum_{t=1}^{n} \frac{ik}{(1+j)^t} = k\,\frac{(1+j)^n - 1}{(1+j)^n} \cdot \frac{i}{j} + \frac{1}{(1+j)^n}$$

Daqui se conclui que a relação entre a cotação de mercado e o valor nominal é influenciada por quatro factores:

a) Relação entre as taxas de juro de mercado e nominal. Assim:

$$i > j \rightarrow b > k \qquad i = j \rightarrow v = k \qquad i < j \rightarrow v < k$$

b) Tempo que falta para amortização da obrigação. Assim:

$$n = 0 \rightarrow v = k \qquad n = \infty \rightarrow v = \frac{i\,k}{j}$$

c) Expectativas quanto à solvabilidade do Estado. Assim, a expectativa de falta aos seus pagamentos por parte do Estado provoca, naturalmente, reduções da cotação de mercado.

d) Flutuações gerais do mercado de obrigações, aliás, em circunstâncias normais, ligadas às da taxa de juro corrente no mercado.

a) - Escolher a forma de tratamento da parte da dívida cujo valor nominal estava expresso em múltiplas unidades monetárias.

b) - Encontrar séries cronológicas razoáveis para as taxas de câmbio.

*

* *

Podemos tomar como paradigma da dívida expressa em múltiplas unidades monetárias o caso do empréstimo amortizável externo 3% 1902, cujos títulos eram de 90 mil réis, ou 20 libras esterlinas, ou 505 francos franceses, ou 410 marcos alemães, ou 236 florins holandeses. Enquanto as seis unidades monetárias se mantiveram com as taxas de câmbio correspondentes a estas equivalências (o que nunca aconteceu, aliás, para a moeda portuguesa, desde 1902), era indiferente para os portadores solicitarem o pagamento em qualquer delas. Logo que as taxas de câmbio se afastaram desses valores (e isso aconteceu de forma generalizada após a eclosão da primeira guerra mundial), começou a ser vantajoso solicitar o pagamento na moeda mais apreciada em relação às restantes (no caso presente a libra esterlina) e é essa moeda que passa, na prática, a ser a moeda de expressão do valor nominal dessa parte da dívida.

Isto permite uma simplificação deste problema (que se repercute, aliás, no seguinte): só é necessário considerar duas unidades monetárias: o escudo e a libra esterlina.

Com efeito, podemos dividir a dívida pública portuguesa em cinco partes:

- a que tinha o valor nominal expresso em escudos;

- a que tinha o valor nominal expresso em libras;

- a que tinha o valor nominal expresso em múltiplas unidades, de que se destacou como a mais apreciada a libra esterlina;

- a que tinha o valor nominal expresso em múltiplas unidades, de que se destacou como a mais apreciada o escudo;

- a que tinha o valor nominal expresso em unidades que não o escudo ou a libra esterlina.

Ora, as duas últimas partes eram extremamente reduzidas (a quarta incluia o empréstimo amortizável externo 4% 1886, expresso em réis e marcos alemães; a quinta incluia uma parcela da dívida flutuante externa, que só teve peso considerável em 1913) e só a última exige, em rigor, um tratamento diferente do adoptado. O erro introduzido é, por isso, mínimo.

*

* *

Concentrando-nos agora na taxa de câmbio entre o escudo e a libra devemos referir a existência de, pelo menos, quatro valores a considerar:

a) - O câmbio ao par, resultante de definição legal.

b) - O câmbio de mercado, resultante da interacção da oferta e da procura.

c) - O câmbio oficial, resultante de intervenção do Estado no mercado de câmbios.

d) - O câmbio fixo, resultante de decisão unilateral do Estado, aplicável a certas operações em que ele interviesse.

O câmbio ao par teve dois valores durante o período em estudo:

a) - O de 1 £ = 4$50, estabelecido pelo decreto de 22 de Maio de 1911.

b) - O de 1 £ = 110$00, estabelecido pelo decreto nº 19 869 de 9 de Junho de 1931.

O câmbio de mercado evoluiu, em linhas gerais, da seguinte forma, segundo os dados fornecidos pelo Banco de Portugal:

a) - Subiu de 1 £ = 5$00 até 1 £ = 157$00, entre 1913 e 1924.

b) - Estabilizou em 1 £ = 108$25, após algumas flutuações, entre 1927 e 1931.

c) - Acompanhou o valor de 1 £ = 110$00 do câmbio ao par, entre 1931 e 1940.

d) - Baixou para 1 £ = 100$00, desde 1940 até 1949.

O câmbio oficial distinguiu-se do câmbio de mercado entre 1926 e 1931, anos em que o contrôle de câmbios, que o Estado vinha tentando fazer desde 1922, conseguiu assegurar, num conjunto restrito de transacções, um câmbio de cerca de 1 £ = 98$75.

O que designámos por câmbio fixo existiu entre 1924 e 1926, com o valor de 1 £ = 101$05.

Guiados pela preocupação de adoptar para a taxa de câmbio valores que reflectissem os encargos efectivamente suportados pelo Estado nos seus pagamentos em moeda estrangeira, nomeadamente os relativos à dívida pública,

decidimos escolher os seguintes:

a) - Para os anos de 1913 a 1923, o câmbio de mercado, ou mais exactamente, o câmbio médio do ano económico, segundo o Movimento Financeiro de Portugal.

b) - Para os anos de 1924 a 1926, o câmbio fixo.

c) - Para os anos de 1927 a 1930, o câmbio oficial segundo o Movimento Financeiro de Portugal.

d) - Para os anos de 1931 a 1939, o câmbio ao par, idêntico ao câmbio oficial, em torno do qual flutuou o câmbio de mercado.

e) - Para os anos de 1940 a 1947, o câmbio oficial, em torno do qual flutuou o câmbio de mercado.

SECÇÃO B - OS EMPRÉSTIMOS

42. EMPRÉSTIMOS CONSOLIDADOS INTERNOS

43. EMPRÉSTIMOS AMORTIZÁVEIS INTERNOS FUNDADOS

44. EMPRÉSTIMOS AMORTIZÁVEIS INTERNOS ESPECIAIS

45. EMPRÉSTIMOS AMORTIZÁVEIS EXTERNOS FUNDADOS

46. EMPRÉSTIMOS AMORTIZÁVEIS EXTERNOS ESPECIAIS

47. DÍVIDA FLUTUANTE INTERNA

48. DÍVIDA FLUTUANTE EXTERNA

42. EMPRÉSTIMOS CONSOLIDADOS INTERNOS

42.1. 3% 1852

O empréstimo consolidado interno 3% 1852 foi criado pelo decreto de 18 de Dezembro de 1852, ampliado e reduzido por quase uma centena de diplomas legais durante a sua existência e extinto nos termos do decreto-lei nº 23 865 de 17 de Maio de 1934.

Interessa-nos aqui apenas referir a evolução durante o período em estudo, pelo que devemos começar por separar os movimentos ocorridos:

Período	Emissões	Reduções
de 18-12-1852 até 30-06-1913	609 324 287 $688	44 132 910$800
de 30-06-1913 até 17-05-1934	4 264 150 000 $002	4 387 298 120$300
depois de 17-05-1934	0 $000	442 043 256$590
total	4 873 474 287 $690	4 873 474 287$690

As emissões entre 30 de Junho de 1913 e 17 de Maio de 1934 destinaram-se todas a caucionar aumentos da dívida amortizável interna especial do Estado ao Banco de Portugal. Poderemos dividi-las em dois grandes grupos:

a) - Emissões para caução de suprimentos para despesas excepcionais resultantes da guerra, autorizadas pela lei nº 561 de 6 de Junho de 1916:

Ano	Decreto	Montante
1917-1918	4 925 de 05-01-1917	100 mil contos
1918-1919	4 990 de 14-11-1918	250 mil contos
1919-1920	6 829 de 22-12-1919	150 mil contos
1920-1921	6 914 de 09-09-1920	150 mil contos

b) - Emissões para caução de suprimentos para cobertura de saldos negativos das contas, nos termos do Decreto nº 4 144 de 23 de Abril de 1918 e das leis que para ele remetem:

Ano	Diploma legal	Montante
1921-1922	Dec. 7 315 de 04-02-1921	500 mil contos
1922-1923	Lei 1 246 de 29-03-1922	561 mil contos
1923-1924	Dec. 8 857 de 23-05-1923	30 mil contos
	Dec. 9 444 de 25-02-1924	23 150 contos
1924-1925	Dec. 9 967 de 05-08-1924	2 milhões contos
1926-1927	Dec. 11 908 de 19-07-1926	500 mil contos

(Deveremos ainda citar a emissão de 0$002 para arredondamento, ordenada pela lei de 21 de Junho de 1913, que tornou obrigatório o uso do sistema monetário do decreto de 22 de Abril de 1911, o qual proibia a escrituração de quantias abaixo de 0$01).

As reduções ocorridas entre 30 de Junho de 1913 e 17 de Maio de 1934 podem ser assim resumidas:

a) - Por prescrição, nos termos dos artigos 535º e 545º do Código Civil, 200$00, em 1916-1917.

b) - Por anulação de cauções, nos termos do Decreto nº 16 869 de 9 de Junho de 1931, 4 386 768 800$00, em 1931-1932.

c) - Por conversão em pensões vitalícias nos termos da Lei de 30 de Junho de 1887, 529 120$30, escalonados por vários anos.

A extinção ordenada pelo Decreto-lei nº 23 865 processou-se da seguinte forma:

- capital total ..... 442 043 256$59;
- dívida fictícia anulada ..... 145 970 673$35;
- conversão em renda perpétua para Misericórdias .... 96 169 556$60;
- conversão no empréstimo consolidado interno 4 1/2% 1933 ..... 199 903 026$64.

Importa ainda notar que a taxa de juro efectivamente paga pelo capital do empréstimo era de 2.1%, porque a Lei de 26 de Fevereiro de 1892 tinha lançado um imposto de rendimento de 30% sobre os juros da dívida pública.

42.2. 6 1/2% 1923

O empréstimo consolidado interno 6 1/2% 1923 foi autorizado pela lei nº 1 424 de 15 de Maio de 1923, no montante de 8 milhões de libras.

Os encargos deviam ser pagos em Portugal em escudos, ao câmbio médio do último trimestre, ou no estrangeiro em libras.

A primeira série, de 4 milhões de libras, foi emitida em 1922-1923 por ordem do Decreto nº 8 874 de 30 de Maio de 1923 e vendida no mercado.

A segunda série, também de 4 milhões de libras foi emitida em 1923-1924, por ordem do Decreto nº 9 160 de 2 de Outubro de 1923 e entregue ao Banco de Portugal,

para caução de suprimentos ao Tesouro.

O decreto nº 9 416 de 11 de Fevereiro de 1924 ordenou que:

a) - A segunda série fosse recolhida e anulada, sendo a caução por ela prestada substituída por outra, constituída por títulos do empréstimo consolidado interno 3% 1852.

b) - Os encargos da primeira série fossem pagos apenas em Portugal e ao câmbio de 1 £ = 101$05.

O decreto nº 9 761 de 3 de Junho de1924 mandou carimbar os títulos na posse de estrangeiros a aplicar as disposições do Decreto nº 9 416 sobre pagamentos apenas aos restantes.

O decreto nº 11 775 de 25 de Junho de 1926 mandou aplicar o câmbio oficial ao pagamento dos encargos.

A segunda série foi de novo emitida em 1927--1928, por ordem do decreto nº 13 301 de 21 de Março de 1927 e colocada por venda no mercado e entrega à Caixa Geral de Depósitos, para conversão de outros débitos.

O Decreto-lei nº 23 370 de 19 de Dezembro de 1933 mandou converter este empréstimo no empréstimo consolidado interno 4 $^{3}/4$% 1934. Essa operação processou-se da seguinte forma:

- foram trocadas £ 7 077 930 por títulos com o valor nominal de 778 572 300$00:

- foram reembolsadas £ 922 070 por 101 427 700$00.

42.3. 5 1/2% 1933

O empréstimo consolidado interno 5 1/2% 1933 foi autorizado pelo decreto com força de lei nº 22 012 de 21 de Dezembro de 1933, no montante de 500 mil contos. A emissão foi efectuada no ano de 1932-1933.

O Decreto-lei nº 32 673 de 19 de Fevereiro de 1943 mandou converter este empréstimo no empréstimo consolidado interno 3% 1942.

42.4. 4 1/2% 1933

O empréstimo consolidado interno 4 1/2% 1933 foi autorizado pelo Decreto-lei nº 22 979 de 23 de Agosto de 1933, no montante de 500 mil contos. A emissão foi efectuada no ano de 1933-1934.

O Decreto-lei nº 32 863 de 22 de Junho de 1943 mandou converter este empréstimo no empréstimo consolidado interno 3% 1942.

42.5. 4 3/4% 1934

O empréstimo consolidado interno 4 3/4% 1934 foi autorizado pelo Decreto-lei nº 23 370 de 19 de Dezembro de 1933, no montante de 880 mil contos, para conversão do empréstimo consolidado interno 6 1/2% 1923. Apenas foram emitidos títulos no valor de 778 572 300$00, correspondentes às £ 7 077 930 que aceitaram a troca, ao câmbio de 1 £ = 110$00 (o que se justifica porque o reembolso foi financiado com a colocação de obrigações com juro inferior).

O Decreto-lei nº 33 536 de 21 de Fevereiro de 1944 mandou converter este empréstimo no empréstimo consolidado interno 3% 1942.

42.6. 4% 1934

O empréstimo consolidado interno 4% 1934 foi autorizado pelo Decreto-lei nº 23 874 de 19 de Maio de 1934, no montante de 500 mil contos. A emissão foi efectuada no ano de 1934-1935.

O Decreto-lei nº 33 728 de 23 de Junho de 1944 mandou converter este empréstimo no empréstimo consolidado interno 3% 1942.

42.7. 3 3/4% 1936

O empréstimo consolidado interno 3 3/4% 1936 foi criado e ampliado de acordo com o seguinte quadro:

Autorização	Montante em contos	Fim
Lei 1937 de 24-03-1936	500 000	-
Dec.-lei 27 293 de 30--11-1936	200 000	Conversão do emprestimo amortizável interno 6 1/2% 1930-1932

O Decreto-lei nº 35 490 de 7 de Fevereiro de 1946 mandou converter este empréstimo no empréstimo consolidado interno 2 3/4% 1943.

42.8. 4% 1940

O empréstimo consolidado interno 4% 1940 foi autorizado pelo Decreto-lei nº 30 390 de 20 de Abril de 1940, para conversão facultativa da parte com juro do empréstimo amortizável externo 3% 1902. O montante autorizado foi de 1 milhão de contos, mas apenas se consideraram emitidos os títulos entregues para troca.

O Decreto-lei nº 30 555 de 29 de Junho de 1940 autorizou a emissão de mais 1 milhão de contos, com o mesmo fim.

A emissão evolui da seguinte forma:

Ano	Capital emitido (contos)	Capital convertido(libras)
1940	1 461 408	19 485 440
1941	10 476	139 680
1942	6 618	88 240

42.9. 3 1/2% 1941

O empréstimo consolidado interno 3 1/2% 1941 foi autorizado pela Lei nº 1 998 de 27 de Dezembro de 1941, no montante de 500 000 contos. A emissão foi efectuada no ano de 1941.

42.10. 3% 1942

O empréstimo consolidado interno 3% 1942 foi criado e ampliado de acordo com o seguinte quadro:

Decreto-lei nº	Montante em contos	Para conversão do empréstimo consolidado interno
32 081 de 12-06-1942	1 000 000	-
32 673 de 19-02-1943	473 294	5 1/2% 1933
32 863 de 22-06-1943	463 580	4 1/2% 1933
32 989 de 24-08-1943	200 000	-
33 536 de 21-02-1944	676 998	4 3/4% 1934
33 728 de 23-06-1944	484 149	4% 1934

42.11. 2 3/4% 1943

O empréstimo consolidado interno 2 3/4% 1943 foi criado e ampliado de acordo com o seguinte quadro:

Decreto-lei nº	Montante em contos	Fim
32 769 de 30-04-1943	1 000 000	-
35 490 de 07-02-1946	641 337	Conversão do emp. cons. int. 3 3/4% 1936
35 707 de 19-06-1946	500 000	

42.12. SÍNTESE SOBRE A DÍVIDA CONSOLIDADA INTERNA

Examinados os onze empréstimos fundados que constituíam a dívida consolidada interna, durante o período em estudo, é altura de tentarmos uma síntese, com o apoio dos dados do quadro 29.

*

* *

É possível agrupar os empréstimos referidos em três conjuntos, a que não será inadequado dar o nome de gerações. São elas:

1ª - A geração dos empréstimos emitidos entre 1852 e 1928 e extintos em 1933 e 1934 — pertencem-lhe os empréstimos 3% 1852 e 6 1/2% 1923.

2ª - A geração dos empréstimos emitidos entre 1933 e 1936 e extintos entre 1943 e 1946 — pertencem-lhe os empréstimos 5 1/2% 1933, 4 1/2% 1933, 4 3/4% 1934, 4% 1934 e 3 3/4% 1936.

3ª - A geração dos empréstimos emitidos entre 1940 e 1946 e que ainda hoje — 1982 — faz parte da dívida pública portuguesa — pertencem-lhe os empréstimos 4% 1940, 3 1/2% 1941, 3% 1942 e 2 3/4% 1943.

A evolução dos empréstimos da primeira geração está, no nosso período, intimamente ligada ao desequilíbrio das contas públicas portuguesas nos anos da primeira guerra mundial e primeiro após-guerra: as emissões de 3% 1852 e a primeira emissão da segunda série do 6 1/2% 1923 destinaram-se a caucionar suprimentos ao Tesouro; a emissão da primeira série do 6 1/2% 1923 ouro e a segunda emissão da segunda série do mesmo empréstimo esboçaram tentativas da consolidação da dívida flutuante. Ora, quer os suprimentos, quer a dívida flutuante, mergulhavam as suas raízes nesse desequilíbrio.

Os empréstimos da segunda geração estão ligados ao processo da conversão global da dívida pública portuguesa levada a cabo entre 1930 e 1936. Concluído esse processo, toda a dívida representada por títulos (consolidada, amortizável — esta com excepções — e bilhetes do Tesouro) estava convertida nestes empréstimos.

Finalmente, os empréstimos da terceira geração surgiram por três razões diferentes:

a) - Conversões de outros empréstimos — é o caso do 4% 1940 (conversão do empréstimo amortizável externo 3% 1902) e das ampliações do 3% 1942 e 2 3/4% 1943 (conversão dos empréstimos consolidados internos da segunda geração).

b) - Absorção do poder de compra gerado pelos saldos positivos da balança cambial — é o caso do 3 1/2% 1941 e das emissões originais do 3% 1942 e 2 3/4% 1943.

c) - Financiamento dos saldos negativos das contas públicas nos anos da segunda guerra mundial — é função praticamente impossível de destrinçar da anterior.

*

* *

Podemos distinguir quanto ao montante e à taxa média de juro seis fases na evolução da dívida consolidada interna:

1ª - De 1913 até 1923, o montante excedeu ligeiramente os 300 mil contos e a taxa média de juro foi de 2,1% — é a fase em que existiu unicamente o empréstimo 3% 1852.

2ª - De 1924 até 1929, o montante rondou os 700 mil contos e a taxa média de juro excedeu ligeiramente os 4,5% — é a fase em que co-existiram o empréstimo 3% 1852 e a 1ª série do empréstimo 6 1/2% 1923.

3ª - De 1930 até 1932. o montante rondou 1.1 milhões de contos e a taxa média de juro excedeu os 5.2% — é a fase em que co-existiram o empréstimo 3% 1852 e as suas séries do empréstimo 6 1/2% 1923.

4ª - De 1932 até 1936, o montante subiu de 1.1 até 2.7 milhões de contos e a taxa média de juro baixou de 5.4% para 4.5% — é a fase de substituição dos empréstimos da primeira geração pelos da segunda e de posterior conversão por estes do resto da dívida representada por títulos.

5ª - De 1936 até 1940, o montante e a taxa média de juro estabilizaram nos valores de 2.7 milhões de contos e de 4.5%, respectivamente, que tinham atingido na fase anterior — é a fase de existência exclusiva e estável dos empréstimos da segunda geração.

6ª - De 1940 até 1947, o montante subiu de 2.7 até 6.5 milhões de contos e a taxa de juro baixou de 4.5% para 3.2% — é a fase de aparecimento dos empréstimos da terceira geração e de substituição dos empréstimos da segunda geração por eles. Em 1947, o movimento parece terminar.

QUADRO 29

DÍVIDA CONSOLIDADA INTERNA

Fonte - De 1913 a 1933: Movimento Financeiro de Portugal
De 1934 a 1947: Relatório da Conta Geral do Estado, com eventual recurso, para especificações, ao Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado.

As divergências assinaladas em nota provêm das seguintes fontes:

- R M F - Relatórios do Ministro das Finanças ao parlamento;
- S E F P - Situação Económica e Financeira de Portugal;
- R C G E - Relatório da Conta Geral do Estado;
- P O G E - Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado.

Taxa média de juro calculada por nós.

Unidade - Taxa média de juro em percentagens.
Empréstimo 6 1/2% 1923 em milhões de libras.
Total e outros empréstimos em milhares de contos.

Observação - Os totais deste quadro foram adoptados em todos os quadros e cálculos da secção C deste capítulo, excepto para o ano de 1936, em que utilizámos o valor de 2 652, obtido com a substituição referida na nota (j), a qual se justifica pelos mapas anexos ao relatório da Conta Geral do Estado de 1937 sobre a colocação dos empréstimos emitidos.

Data	Dívida Consolidada Interna	Taxa média de Juro	3% 1852	1923	1933	1933	1934	1934	1936	1940	1941	1942	1943
30-06-1913	322	2.1	322 (a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1914	314	2.1	314	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1915	312	2.1	312	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1916	316	2.1	316	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1917	317	2.1	317	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1918	317	2.1	317	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1919	317	2.1	317	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1920	316	2.1	316 (b)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1921	316	2.1	316 (c)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1922	316	2.1	316	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1923	315	2.1	315	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1924	664	4.8	260 (d)	4.0 (e)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1925	685	4.7	281 (f)	4.0 (g)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1926	714	4.6	310	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1927	684	4.5	305	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1928	688	4.6	301 (h)	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1929	754	4.8	299	4.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1930	1 089	5.3	299	8.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1931	1 171	5.7	309	7.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1932	1 103	5.4	295	7.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1933	1 465	5.4	295 (i)	8.0	291	-	-	-	-	-	-	-	-
1934	1 915	4.5	296	-	500	341	779	-	-	-	-	-	-
31-12-1935	1 960	4.8	-	-	500	486	777	198	-	-	-	-	-
1936	2 644	4.5	-	-	490	475 (j)	731	479	468	-	-	-	-
1937	2 736	4.5	-	-	486	476	724	496	555	-	-	-	-
1938	2 719	4.5	-	-	484	472	707	493	563	-	-	-	-
1939	2 742	4.5	-	-	483	470	698	491	600	-	-	-	-
1940	4 122	4.3	-	-	480	469	694	490	617	1 371	-	-	-
1941	4 222	4.3	-	-	478	467	691	488	654	1 444	-	-	-
1942	5 389	4.1	-	-	473	465	687	487	651	1 450	497	680	-
1943	5 938	3.6	-	-	-	-	670	482	650	1 450	497	1 832	356
1944	6 101	3.3	-	-	-	-	-	-	649	1 450	497	3 109 (l)	396
1945	6 296	3.3	-	-	-	-	-	-	641	1 450	497	3 053 (m)	655
1946	6 590	3.2	-	-	-	-	-	-	-	1 449	494	3 234 (n)	1 412
1947	6 496	3.2	-	-	-	-	-	-	-	1 449	485	3 222 (o)	1 340

(a) S E F P e R M F 321
(b) S E F P 300
(c) S E F P 304
(d) S E F P 313
(e) S E F P 0.3
(f) S E F P 311
(g) S E F P 0.4
(h) R C G E 320
(i) R C G E 320
(j) P O G E 483
(l) P O G E 3 107
(m) P O G E 3 053
(n) P O G E 3 232
(o) P O G E 3 220

43. EMPRÉSTIMOS AMORTIZÁVEIS INTERNOS FUNDADOS

43.1. 4 1/2% 1888-1889

Nos anos de 1888 e 1889, o Estado português emitiu um empréstimo amortizável com taxa de juro de 4 1/2%, autorizado pelas Leis de 30 de Junho de 1887, de 21 de Julho de 1887, de 22 de Maio de 1888, de 23 de Junho de 1888 e de 19 de Junho de 1889, para conversão do empréstimo consolidado externo 3% 1852, resgate dos empréstimos amortizáveis 5% de 1876, 1879, 1881, 1886, 1887 e 1888, obras em portos dos Açores e no Ultramar, pagamento de indemnizações por expropriação de fábricas de tabacos e cobertura de despesas extraordinárias dos anos de 1888-1889 e 1889-1890. Dele foram colocados 10 857 600$000 no mercado interno e £ 17 261 940 no mercado externo.

A lei de 26 de Fevereiro de 1892 lançou um imposto de rendimento de 30% sobre os juros da parte interna do empréstimo, reduzindo-os a 3.15%.

O Decreto de 13 de Junho de 1892, a Lei de 20 de Maio de 1893, o Decreto de 25 de Maio de 1893 e a Lei de 25 de Junho de 1898 autorizaram a conversão facultativa da parte externa na parte interna do empréstimo, conversão que foi aceite por £ 2 466 860, aumentando a emissão interna em 11 100 870$000.

BIBLIOTECA

O Decreto com força de lei nº 19 925 de 22 de Junho de 1931 autorizou a conversão do empréstimo em estudo no empréstimo amortizável interno 6 1/2% 1930-1932. O Decreto nº 20 870 de 11 de Fevereiro de 1932 declarou a conversão obrigatória, por ter sido aceite pela maioria do capital.

43.2. 4% 1888 e 4% 1890

O empréstimo amortizável interno 4% 1888 foi autorizado pela Lei de 21 de Julho de 1887, no montante de 3 511 350$000, para estradas.

O empréstimo amortizável interno 4% 1890 resultou da conversão facultativa do empréstimo amortizável externo 4% 1890, autorizada pelo Decreto de 13 de Junho de 1892, pela Lei de 20 de Maio de 1893, pelo Decreto de 25 de Maio de 1893 e pela Lei de 25 de Junho de 1898. Essa conversão foi aceite por £ 651 200, correspondentes a uma emissão de 2 930 400$000.

A Lei de 26 de Fevereiro de 1892 lançou um imposto de rendimento de 30% sobre os juros, reduzindo-os a 2.8%.

O Decreto com força de lei nº 19 925 de 22 de Junho de 1931 autorizou a conversão dos empréstimos em estudo no empréstimo amortizável interno 6 1/2% 1930-1932. O Decreto nº 20 870 de 11 de Fevereiro de 1932 declarou a conversão obrigatória, por ter sido aceite pela maioria do capital.

43.3. 4 1/2% 1903-1905

O empréstimo amortizável interno 4 1/2% 1903--1905 foi autorizado pelas Leis de 14 de Julho de 1899 e de 1 de Julho de 1903, no montante de 3 385 710$000, para os caminhos-de-ferro do Estado.

O Decreto com força de lei nº 20 878 de 13 de Fevereiro de 1932 ordenou a conversão deste empréstimo no empréstimo amortizável interno 6% 1932-1935.

43.4, 3% 1905

O empréstimo 3% 1905 foi autorizado pela Lei de 7 de Setembro de 1899, no montante de 2 700 000$000, para o porto de Lourenço Marques e o caminho-de-ferro da Suazilândia.

O Decreto com força de lei nº 19 925 de 22 de Junho de 1931 autorizou a conversão do empréstimo em estudo no empréstimo amortizável interno 6 1/2% 1930-1932. O Decreto nº 20 870 de 11 de Fevereiro de 1932 declarou a conversão obrigatória, por ter sido aceite pela maioria do capital.

43.5. 5% 1909

O empréstimo amortizável interno 5% 1909 foi autorizado pelas Leis de 14 de Julho de 1899 e de 9 de Se - tembro de 1908, no montante de 4 604 240$000, para os caminhos-de-ferro do Estado.

O Decreto com força de lei nº 20 878 de 13 de Fevereiro de 1932 ordenou a conversão deste empréstimo e no empréstimo amortizável interno 6% 1932-1935.

43.6. 4 1/2% 1912

O empréstimo amortizável interno 4 1/2% 1912 foi autorizado pelas leis de 27 de Outubro de 1899 e de 11 de Junho de 1912, no montante de 657 260 libras, para o caminho-de-ferro do Vale do Sado.

A emissão foi feita no ano económico de 1913-1914 e regulada pelo Decreto de 30 de Agosto de 1912.

O Decreto nº 9 761 de 3 de Junho de 1924 mandou carimbar os títulos na posse de estrangeiros e pagar os encargos da parte não carimbada ao câmbio fixo de 1 £ = 101$05.

O Decreto nº 11 775 de 25 de Junho de 1926 manque o pagamento dos encargos se passasse a fazer ao câmbio oficial.

O Decreto-lei nº 32 459 de 2 de Dezembro de 1942 mandou reembolsar antecipadamente o empréstimo em estudo.

43.7. 4 1/2% 1916

O empréstimo amortizável interno 4 1/2% 1916 foi autorizado pela lei nº 391 de 4 de Setembro de 1915, no montante de 2 334 600$00, para o porto de Lisboa.

A obrigação geral foi subscrita integralmente pela Caixa Geral de Depósitos e nunca foi decomposta.

O Decreto-lei nº 27 664 de 24 de Abril de 1937 mandou reembolsar antecipadamente ao par este empréstimo.

43.8. 5% 1917

O empréstimo amortizável interno 5% 1917 foi autorizado pela Lei nº 256 de 22 de Junho de 1914, para o fomento de Angola. O montante foi de 9 142 800$00 e a emissão só foi efectuada em 1917, nos termos do Decreto nº 3 522 de 6 de Novembro de 1917.

O Decreto-lei nº 27 664 de 24 de Abril de 1937 ordenou a conversão deste empréstimo no empréstimo amortizável interno 4% 1937.

43.9. 7% 1921 a 1924

Nos anos de 1921 a 1924, contraiu o Estado seis empréstimos amortizáveis internos, com taxa de juro de 7%, cujas obrigações gerais foram integralmente subscritas oela Caixa Geral de Depósitos, nunca tendo sido decompostas. É a seguinte a lista desses empréstimos.

Anos da emissão	Autorização pela lei	Montante	Fim
1921	897 de 25-09-1919	3 400 contos	porto de Lisboa
1921-1922	1 187 de 19-08-1921	11 145 contos	caminhos-de-ferro do Estado
1922-1923	1 131 de 26-03-1921	16 500 contos	fomento de Angola
1923	1 380 de 26-09-1922	5 500 contos	porto de Lisboa
1924	1 327 de 25-08-1922	5 500 contos	caminho-de-ferro do Mondego

Estes empréstimos não foram imediatamente integrados na dívida pública, visto se destinarem a províncias ultramarinas e a serviços autónomos. Assim:

a) - O empréstimo 7% 1922-1923 só foi nela incluído em 1927.

b) - Os empréstimos 7% 1921, 7% 1921-1922, 7% 1923 e 7% 1924 só foram nela incluídos em 1930.

O Decreto nº 27 389 de 26 de Dezembro de 1936 mandou converter estes empréstimos em dívida especial à Caixa Geral de Depósitos.

43.10. 6 1/2% 1928

O empréstimo amortizável interno 6 1/2% 1928 foi autorizado pelo Decreto com força de lei nº 15 831 de 10 de Agosto de 1928, para entrega, a título de indemnização, pela expropriação das fábricas de álcool da Madeira. O montante da emissão foi de 9 951 contos.

O Decreto-lei nº 24 556 de 17 de Outubro de 1934 mandou reembolsá-lo antecipadamente ao par.

43.11. 6 3/4% 1930

O empréstimo amortizável interno 6 3/4% 1930 foi autorizado pelo Decreto com força de lei nº 17 047 de 29 de Junho de 1929, no montante de 100 mil contos, para portos.

O Decreto-lei nº 24 556 de 17 de Outubro de 1934 mandou reembolsá-lo antecipadamente ao par.

43.12. 6 1/2% 1930-1932

O empréstimo amortizável 6 1/2% 1930--1932 foi autorizado pelo Decreto com força de lei nº 18 384 de 24 de Maio de 1930, no montante de 500 mil contos, para servir de instrumento em operações de consolidação da dívida pública.

A sua emissão foi efectuada em cinco séries de 100 mil contos cada uma, de acordo com o calendário seguinte:

Série	Ano
A	1929-1930
B	1930-1931
C	1931-1932
D	1931-1932
E	1932-1933

Os Decretos nº 19 925 de 22 de Junho de 1931 e nº 20 870 de 11 de Fevereiro de 1932 regularam a utilização do empréstimo em estudo na conversão dos empréstimos amortizáveis internos 4 1/2% 1888-1890, 4% 1888, 4% 1890 e 3% 1905.

O Decreto-lei nº 26 936 de 29 de Agosto de 1936 ordenou a conversão do empréstimo em estudo no empréstimo consolidado interno 3 3/4% 1936.

43.13. 6% 1932-1935

O empréstimo amortizável interno 6% 1932-1935 foi autorizado pelo Decreto com força de lei nº 20 878 de 13 de Fevereiro de 1932, no montante de 101 152 contos, para caminhos-de-ferro e conversão dos empréstimos amortizáveis internos 4 1/2% 1903-1905 e 5% 1909.

A sua emissão processou-se de acordo com o quadro seguinte:

Ano	Emissão em contos
1931-1932	33 333
1932-1933	35 819
1933-1934	32 000

O Decreto-lei nº 25 319 ordenou a extinção deste empréstimo através:

- do reembolso da parte efectiva, no montante de 79 445 contos;

- da anulação da parte fictícia, no montante de 21 707 contos.

43.14. 4% 1937

O empréstimo amortizável interno 4% 1937 foi criado pelo Decreto-lei nº 27 664 de 24 de Abril de 1937 para conversão do empréstimo amortizável interno 5% 1917. Os títulos deste empréstimo deveriam, de acordo com o seu articulado, ser adquiridos pelo Fundo de Amortização da Dívida Pública, na posse do qual passariam a vencer o juro de 4%.

43.15. 3 1/2% 1938-1941

O empréstimo amortizável 3 1/2% 1938-1941 foi autorizado pela Lei nº 1 964 de 18 de Dezembro de 1937, no montante de 500 mil contos.

A sua emissão processou-se em cinco séries, de acordo com o seguinte mapa:

Série	Ano de emissão	Decreto regulador
1ª	1938	28 501 de 28-02-1938
2ª	1941	31 266 de 14-05-1941
3ª	1941	31 601 de 30-10-1941
4ª	1941	31 720 de 10-12-1941
5ª	1941	o mesmo

43.16. 2 1/2% 1942 a 1946

Nos anos de 1942 a 1946, o Estado contraiu para absorver parte do poder de compra gerado pelos saldos positivos da balança cambial, cinco empréstimos amortizá - veis internos, com taxa de 2 1/2%. Esses empréstimos foram os seguintes:

Ano	Autorização	Montante em milhares de contos
1942	D-1 32 353 de 03-11-1942	250
1943	D-1 33 348 de 20-12-1943	250
1944	D-1 33 644 de 16-05-1944	250
1945	D-1 34 395 de 29-01-1945	300
1946	D-1 35 597 de 15-04-1946	500

43.17. 3% DA UNIÃO DOS VINICULTORES DE PORTUGAL

Este empréstimo recebeu a garantia do Estado pela Lei de 26 de Setembro de 1909 e foi integrado na dívida pública em 1942.

43.18. SÍNTESE SOBRE A DÍVIDA AMORTIZÁVEL INTERNA FUNDADA

Examinados os vinte e seis empréstimos que constituíram a dívida amortizável interna fundada durante o período em estudo, é altura de tentarmos uma síntese com o apoio dos dados do quadro 30.

*

* *

Tal como no caso da dívida consolidada interna fundada, parece-nos possível identificar várias gerações entre os vinte e seis empréstimos amortizáveis internos que o Estado português teve no seu passivo durante o período em estudo.

1a - A geração dos empréstimos contraídos entre 1888 e 1909 e extintos em 1931 e 1932.

Esta geração compreende os empréstimos herdados pela Primeira República da Monarquia Constitucional e pode dividir-se em dois sub-conjuntos:

a) - Um formado pelos empréstimos 4 1/2% 1888--1889, 4% 1888, 4% 1890 e 3% 1905, contraídos para obras variadas e conversões de dívida anteriormente existente e convertidos em 1931 no empréstimo 6 1/2% 1930-1932.

b) - Outro formado pelos empréstimos 4 1/2% 1903--1905 e 5% 1909, contraídos para os caminhos-de-ferro do Estado e convertidos em 1932 no empréstimo 65 1932-1935.

2ª - A geração dos empréstimos contraídos entre 1912 e 1935 e extintos em 1936, 1937 ou 1942.

Esta geração é francamente heterogénea, devendo distinguir-se nela pelo menos os seguintes sub-conjuntos:

a) - Um formado pelos empréstimos 4 1/2% 1912 e 5% 1917, contraidos durante a Primeira República no mercado para obras variadas e extintos em 1937 e 1942.

b) - Outro formado pelos empréstimos 4 1/2% 1916, 7% 1921, 7% 1921-1922, 7% 1922-1923, 7% 1923 e 7% 1924, contraídos durante a Primeira República na Caixa Geral de Depósitos para serviços autónomos ou fomento ultramarino e extintos em 1936 e 1937.

c) - Outro formado pelo empréstimo 6 1/2% 1928, contraído já pelo Estado Novo para ser entregue como in - demnização por uma expropriação e reembolsado em 1936.

d) - Um último formado pelos empréstimos 6 3/4% 1930, 6 1/2% 1930-1932 e 6% 1932-1935, contraídos pelo Estado Novo para obras variadas e conversão dos empréstimos da primeira geração e extintos em 1936.

3ª - A geração dos empréstimos contraídos entre 1937 e 1946 e extintos depois de findo o período.

Esta geração compreende os empréstimos 4% 1937, 3 1/2% 1938-1941, 2 1/2% 1942, 2 1/2% 1943, 2 1/2% 1944, 2 1/2% 1945 e 2 1/2% 1946, nos quais se podem distinguir dois sub-conjuntos:

a) - Um formado pelo empréstimo 4% 1937 contraído para conversão do 5% 1917.

b) - Outro formado pelos restantes empréstimos, que serviram para financiar os saldos negativos das con - tas públicas do período da segunda guerra mundial e absor ver parcialmente o poder de compra gerado pelos saldos po sitivos da balança cambial no mesmo período.

4ª - Fora desta classificação por gerações, de- vemos colocar o empréstimo 3% da União dos Vinicultores de Portugal, um aval do Estado cujos encargos foram total mente assumidos em 1942.

*

* *

Podemos distinguir quanto ao montante e à taxa média de juro cinco fases na evolução da dívida amortizá- vel interna fundada:

1ª - De 1913 até 1929, o montante cresceu desde cerca de 35 mil contos até cerca de 125 mil contos e a ta xa média de juro de cerca de 3.5% até perto de 4.5% apro- ximadamente, mais devido à valorização do empréstimo 4 1/2% 1912 do que às novas emissões — é a fase em que existi - ram os empréstimos da primeira geração e se foram emitin- do os dos três primeiros sub-conjuntos da segunda.

2ª - De 1929 até 1933, montante cresceu de 125 mil contos até mais de 750 mil contos e a taxa média de juro subiu de 4.5% até 6.3% — é a fase em que se emiti - ram os empréstimos do quarto sub-conjunto da segunda gera ção e desapareceram os da primeira geração.

3ª - Entre 1933 e 1935, o montante e a taxa de juro estabilizaram nos valores entre 750 e 800 mil contos e de 6.3%, respectivamente, atingidos na fase anterior — — é a fase de existência exclusiva e estável dos empréstimos da segunda geração.

4ª - Em 1936, houve quebra brusca do montante para 70 mil contos e da taxa média de juro para 4.5%, a que se seguiram, até 1940 uma subida do montante até 100 mil contos e uma descida da taxa média de juro até 4.0% — é a fase de coexistência dos restos da segunda geração com os primeiros esboços da terceira.

5ª - De 1940 até 1947, o montante subiu de 100 mil contos até 1.8 milhões de contos e a taxa média de juro baixou de 4.0% até 2.75% — é a fase em que os empréstimos do segundo sub-conjunto da terceira geração adquirem praticamente o exclusivo deste tipo de dívida. Note-se que o movimento parece terminar em 1947.

QUADRO 30

DÍVIDA AMORTIZÁVEL INTERNA FUNDADA

Fonte - De 1913 a 1933: Movimento Financeiro de Portugal
De 1934 a 1947: Relatório da Conta Geral do Estado, com eventual recurso, para especificações, ao Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado e, para 1934, à Conta da Junta do Crédito Público.

As divergências assinaladas em nota provêm das seguintes fontes:

- R C G E - Relatório da Conta Geral do Estado;
- P O G E - Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado.

Taxa média do juro calculada por nós.

Unidade - Taxa média de juro em percentagem.
Empréstimo 4 1/2% 1912 em milhões de libras.
Total e outros empréstimos em milhares de contos.

Observação - Os totais deste quadro foram adoptados em todos os quadros e cálculos da secção C deste capítulo, excepto para o ano de 1942, em que utilizámos o valor de 760, obtido com a substituição referida na nota (f), a qual se justifica por a amortização do empréstimo 4 1/2% 1912 só estar registada na Conta de 1943.

Data	Dívida Amortizável Interna Fundada	Taxa Média de Juro	Empréstimos 4 1/2% 1888-1889	4% 1888-1890	4 1/2% 1903-1905	3% 1905	5% 1909	4 1/2% 1912	4 1/2% 1916	5% 1917	7% 1921-1924	6 1/2% 1928	6 3/4% 1930	6 1/2% 1930-1932	6% 1932-1935	4% 1937	3 1/2% 1938-1941	2 1/2% 1942-1946	3% U.V.P.
30-06-1913	36	3.4	20.4	5.3	3.3	2.6	4.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1914	39	3.5	20.3	5.2	3.3	2.6	4.5	0.657	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1915	40	3.5	20.2	5.2	3.2	2.6	4.5	0.655	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1916	40	3.6	20.1	5.1	3.2	2.6	4.5	0.653	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1917	42	3.6	19.9	5.0	3.2	2.6	4.5	0.650	2.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1918	51	3.9	19.8	4.9	3.2	2.6	4.5	0.648	2.3	9.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1919	51	3.9	19.7	4.8	3.1	2.6	4.4	0.645	2.3	9.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1920	53	3.9	19.5	4.7	3.1	2.6	4.4	0.642	2.3	9.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1921	64	4.0	19.4	4.6	3.1	2.6	4.4	0.639	2.3	9.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1922	74	4.1	19.2	4.5	3.1	2.6	4.4	0.636	2.2	9.0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1923	103	4.2	19.1	4.4	3.0	2.6	4.4	0.633	2.2	9.0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1924	108	4.2	18.9	4.3	3.0	2.5	4.3	0.630	2.2	9.0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1925	107	4.2	18.7	4.2	3.0	2.5	4.3	0.626	2.2	8.9	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1926	106	4.2	18.5	4.1	3.0	2.5	4.3	0.623	2.2	8.9	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1927	117	4.6	18.3	4.0	2.9	2.5	4.2	0.619	2.2	8.8	15	-	-	-	-	-	-	-	-
1928	117	4.6	18.1	3.9	2.9	2.5	4.2	0.615	2.1	8.8	15	-	-	-	-	-	-	-	-
1929	127	4.7	17.9	3.7	2.9	2.5	4.2	0.611	2.1	8.8	14	9.9	-	-	-	-	-	-	-
1930	246	5.7	17.7	3.6	2.7	2.4	4.0	0.604	2.1	8.7	35	9.7	100	-	-	-	-	-	-
1931	450	6.1	17.4	3.3	2.6	2.4	4.0	0.599	2.1	8.6	34	9.4	100	200	-	-	-	-	-
1932	608	6.3	-	-	2.6	-	3.9	0.592	2.0	8.6	33	9.2	100	383	0 (a)	-	-	-	-
1933	774	6.3	-	-	-	-	-	0.586	2.0	8.5	28 (b)	9.0	100	499	64	-	-	-	-
1934	789	6.3	-	-	-	-	-	0.573	2.0	8.4	27	8.9	100	500	79	-	-	-	-
31-12-1935	774	6.3	-	-	-	-	-	0.561	1.9	8.3	24	8.7	100	490	79	-	-	-	-
1936	72	4.6	-	-	-	-	-	0.558	1.9	8.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1937	61	4.5	-	-	-	-	-	0.552	-	-	-	-	-	-	-	0 (c)	-	-	-
1938	92	4.2	-	-	-	-	-	0.546	-	-	-	-	-	-	-	0 (d)	32	-	-
1939	101	4.1	-	-	-	-	-	0.539	-	-	-	-	-	-	-	0 (e)	42	-	-
1940	107	4.0	-	-	-	-	-	0.532	-	-	-	-	-	-	-	7.8	46	-	-
1941	295	3.7	-	-	-	-	-	0.525	-	-	-	-	-	-	-	7.7	235	-	-
1942	708	3.2	-	-	-	-	-	0 (f)	-	-	-	-	-	-	-	7.5	500	200	-
1943	755	3.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.3	498	250	0.6
1944	1 250	2.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.1	493	750	0.5
1945	1 545	2.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.9	488	1 050	0.5
1946	1 807	2.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.7	480	1 320	0.5
1947	1 783	2.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.5	456	1 320	0.4

(a) R C G E 33.
(b) R C G E 32.
(c) P O G E 8.3.
(d) P O G E 8.0.
(e) P O G E 8.0.
(f) P O G E 0.517.

44. EMPRÉSTIMOS AMORTIZÁVEIS INTERNOS ESPECIAIS

44.1. NO BANCO DE PORTUGAL

Ao iniciar-se o período que estamos a estudar, a dívida do Estado ao Banco de Portugal era constituída por seis empréstimos a saber:

Contrato	Montante	Juro	Fim
04-12-1891	7 016 572$120	5 %	Pagamento às classes inactivas
04-12-1891 09-02-1895	7 000 000$000	6 %	Consolidação do excesso de débitos em contra-corrente
14-01-1893 09-02-1895	8 000 000$000	3 %	O mesmo
14-12-1897	4 500 000$000	6 %	Pagamento às classes inactivas
03-08-1901	80 000$000	5 1/2%	Museu de Belas-Artes
07-11-1902	150 000$000	5 1/2%	Posto Marítimo de Desinfecção

O Decreto nº 4 144 de 23 de Abril de 1918 mandou fundir os empréstimos para pagamento às classes inactivas, os empréstimos para consolidação do excesso de débitos em conta-corrente e os suprimentos para despesas excepcionais resultantes da guerra, até então contabilizados como dívida flutuante, num único empréstimo de 150 mil contos, com encargos anuais de 1%, destinados na proporção de 3:5 a juros e amortizações e prazo de amortização até 31 de Dezembro de 1937. Previu-se desde logo a

possibilidade de aumentar esse empréstimo em mais 150 mil contos até final de 1919 e ao ritmo de 60 mil contos por ano até um ano depois de finda a guerra. Mantiveram-se na situação anterior os empréstimos para o Museu de Belas-Artes e para o Posto Marítimo de Desinfecção, os quais foram amortizados até 1928 e 1927, respectivamente.

O montante do empréstimo do Decreto nº 4 144, foi depois ampliado.

- em 200 mil contos, pela Lei nº 1 074 de 27 de Novembro de 1920;

- em mais 240 mil contos, pela Lei nº 1 246 de 22 de Março de 1922;

- em mais 140 mil contos, pela Lei nº 1 424 de 15 de Maio de 1923;

- para 1 325 mil contos, pela Lei nº 1 501 de 28 de Novembro de 1923, que se limitava a legalizar os níveis já atingidos pelos suprimentos do Banco de Portugal ao Tesouro;

- em mais 125 mil contos, para fomento colonial, pelo Decreto nº 11 908 de 9 de Julho de 1926;

- em mais 80 mil contos, representativos dos prejuízos do Fundo de Maneio Cambial, pelo Decreto nº 17 991 de 24 de Fevereiro de 1930.

A repartição dos encargos do mesmo empréstimo entre juros e amortizações foi alterada para 1:4 pelo Decreto nº 17 992 de 24 de Fevereiro de 1930.

O Decreto nº 19 869 de 9 de Junho de 1931 mandou que:

1º - O montante da dívida amortizável do Estado ao Banco de Portugal fosse reduzido de 1 530 para 1 058 mil contos, através do pagamento de 250 mil libras (27.5

mil contos) e da atribuição ao Estado de metade ra reava - liação dos activos do Banco de Portugal resultantes da alteração da paridade do escudo de 1$00 = 53 1/3 p para 1 £= = 110$00 (454 mil contos).

2º - O prazo de amortização passasse a ser 1 de Julho de 1961.

44.2. NA CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS

No início do período em estudo, a dívida do Es - tado à Caixa Geral de Depósitos era constituida por dezassete empréstimos, a saber:

Contrato	Montante	Juro	Fim
14-12-1892	237 743$38	5 %	Hospital das Caldas
18-12-1902	245 000$00	5 %	Escolas
07-08-1903	300 000$00	5 %	Hospitais
30-06-1904	63 691$78	5 %	Asilo Municipal de Lisboa
29-07-1904	155 000$00	5 %	Escolas
30-12-1904	300 000$00	5 %	Hospitais
16-08-1907	200 000$00	5 %	Liceu da 1ª zona de Lisboa
26-12-1907	400 000$oo	5 %	Liceu da 3ª zona de Lisboa
26-o8-1908	400 000$00	5 %	Obras no Funchal
16-o1-1909	45 920$00	5 1/2%	Instituto Oftalmológico de Lisboa
15-02-1909	113 175$30	5 %	Escolas
05-05-1909	115 000$00	5 1/2%	Escola Médico-Cirúrgica de Lisboa
24-05-1909	6 000$00	5 1/2%	Governo Civil de Aveiro
26-09-1909	3 089 576$70	4 %	Regularização de débitos
07-04-1910	11 260$00	5 1/2%	Liceu de Aveiro
23-04-1912	80 000$00	5 %	Coudelaria Nacional
18-11-1912	185 000$00	5 %	Alfândega de Lisboa

Entre 30 de Junho de 1913 e 30 de Julho de 1928, foram contraídos pelo Estado junto da Caixa Geral de Depósitos mais oitenta empréstimos a saber:

Contrato	Montante	Juro	Fim
30-06-1913	29 327$77	5 %	Fábrica de Faianças das Caldas
22-04-1914	100 000$00	5 %	Misericórdia do Porto
26-06-1914	1 500 000$00	5 %	Hospitais
19-08-1914	110 000$00	5 %	Liceu Feminino de Lisboa
05-11-1914	20 000$00	5 1/2%	Escola de Farmácia do Porto
02-01-1915	30 000$00	5 %	Liceu Alexandre Herculano (Porto)
16-01-1915	100 000$00	5 %	Instituto Superior Técnico
14-06-1915	100 000$00	5 1/2%	Governo Civil de Viana
18-11-1915	400 000$00	5 1/2%	Hospital do Porto
26-02-1916	200 000$00	5 %	Instituto Superior de Agronomia
16-06-1916	120 000$00	5 %	Liceu Alexandre Herculano (Porto)
20-07-1916	300 000$00	5 %	Instituto Superior Técnico
29-07-1916	818 100$00	5 %	Manicómio Miguel Bombarda (Porto)
19-12-1917	300 000$00	5 %	Escolas Normais Primárias
30-03-1918	10 000$00	5 1/2%	Escola de Farmácia do Porto
09-08-1918	2 000 000$00	5 %	Estradas
13-09-1918	250 000$00	5 %	Liceu Feminino de Lisboa
30-09-1918	300 000$00	5 %	Porto de Viana
06-12-1918	300 000$00	5 %	Instituto Comercial e Industrial do Porto
13-01-1919	70 000$00	5 %	Instituto Superior de Agronomia
17-01-1919	300 000$00	5 %	Inst. de Medicina Legal de Lisboa
01-04-1919	500 000$00	5 %	Escolas Primárias e Liceus
01-04-1919	165 000$00	5 %	Hospital Veterinário Militar
10-04-1919	1 000 000$00	5 %	Estradas
06-06-1919	250 000$00	5 %	Escola Normal Primária de Lisboa
24-06-1919	150 000$00	5 %	Liceu Rodrigues de Freitas (Porto)
27-06-1919	900 000$00	5 %	Portos aéreos
05-07-1919	500 000$00	5 %	Aviação militar
29-07-1919	300 000$00	5 %	Esquadrilha República
20-08-1919	25 000$00	5 %	Escola de Farmácia do Porto
27-08-1919	500 000$00	5 %	Institutos Clínicos
27-08-1919	500 000$00	5 %	Escola de Farmácia de Lisboa
12-09-1919	5 000 000$00	5 %	Manutenção Militar

Contrato	Montante	Juro	Fim
15-09-1919	1 000 000$00	5 %	Escolas primárias
19-09-1919	800 000$00	5 %	Instituto Industrial de Lisboa
30-09-1919	6 400 000$00	5 %	Pequenos cruzadores
28-10-1919	267 493$00	5 %	Hospital e Sanatório Coloniais
26-11-1919	100 000$00	5 %	Universidade de Coimbra
30-12-1919	20 000$00	5 %	Liceu de Faro
30-12-1919	120 000$00	5 %	Liceu de Coimbra
30-12-1919	650 000$00	5 %	Liceu Gil Vicente (Braga)
30-12-1919	150 000$00	5 %	Liceu Alexandre Herculano(Porto)
21-02-1920	225 000$00	5 1/2%	Faculdade de Ciências do Porto
22-03-1920	50 000$00	5 %	Liceu Alves Martins (Viseu)
20-04-1920	300 000$00	5 %	Parque Automóvel Militar
17-11-1920	500 000$00	5 %	Provedoria da Assistência
20-01-1921	462 295$42	6 %	Escolas Agrícolas
04-02-1921	80 000$00	6 %	Escola de Belas-Artes do Porto
05-02-1921	3 028 256$46	5 %	Bairros Sociais
05-02-1921	2 000 000$00	7 %	Bairros Sociais
20-05-1921	150 000$00	7 %	Esc. Ind. Infante D. Henrique
03-02-1922	150 000$00	7 %	Porto de Viana
12-07-1922	450 000$00	7 %	Porto de Viana
09-08-1922	1 000 000$00	7 %	Câmara Municipal de Loures
24-10-1922	100 000$00	7 %	Pupilos do Exército
07-11-1922	600 000$00	7 %	Inst. Fem. Educação e Trabalho
30-10-1924	3 000 000$00	10 %	Inst. Seg. Soc. Obrig. Prev. Ger.
02-02-1925	3 000 000$00	10 %	Casas Económicas
20-02-1925	4 000 000$00	10 %	Manicómio de Lisboa
05-05-1925	150 000$00	9 %	Porto de Viana
20-05-1925	500 000$00	9 %	Escolas
14-09-1925	396 000$00	10 %	Esc. Ind. Bernardino Machado
19-10-1925	3 000 000$00	9 %	Escolas
21-06-1926	150 000$00	9 %	Porto de Viana
30-12-1926	1 500 000$00	9 %	Câmara Municipal da Guarda
18-01-1927	1 800 000$00	9 %	Universidade de Coimbra

	Montante	Juro	Fim
29-01-1927	3 400 000$00	9 %	Liceus
29-01-1927	5 000 000$00	9 %	Universidade do Porto
04-02-1927	1 650 000$00	9 %	Fac. de Letras e Farmácia do Porto
12-03-1927	5 000 000$00	9 %	IST. Esc. Ind. Inf. D. Henrique e Esc. Ind. e Comercial de Viseu
17-03-1927	2 500 000$00	9 %	Postos radiotelegráficos
13-04-1927	4 000 000$00	9 %	Instituto Português do Cancro
23-04-1927	6 000 000$00	9 %	Esc. Sup. Medicina Veterinária
11-06-1927	20 000 000$00	8 %	Auxílio aos Sinistrados do Sismo do Faial
30-06-1927	2 400 000$00	9 %	Inst. Seg. Soc. Obrig. Prev. Ger.
02-09-1927	7 000 000$00	9 %	Instituto Superior Técnico
15-09-1927	900 000$00	9 %	Esc. Ind. Faria Guimarães (Porto)
11-01-1928	1 612 137$05	9 %	Hospital das Caldas
17-02-1928	600 000$00	9 %	Faróis
14-04-1928	210 000$00	9 %	Instituto Português do Cancro

Vale a pena fazer uma classificação por funções:

- Funções tradicionais não militares	2 900 contos
- Defesa	13 565 contos
- Economia	15 358 contos
- Educação	42 388 contos
- Despesas sociais	39 308 contos
Total	113 519 contos

Vem em primeiro lugar a educação com 37% do total, seguida pelas despesas sociais com 35%, pela economia com 13%, pela defesa com 12% e, finalmente, pelas funções tradicionais com 3%. Não é difícil reencontrar nestes números a hierarquia de prioridades que detectámos nas despesas da Primeira República no ponto 33, sobretudo se atentarmos na con-

centração das despesas militares nos anos da Primeira Guerra Mundial e primeiro após-guerra.

Se decompusermos a parte da dívida contraída para a educação, obtemos o seguinte resultado:

- Ensino Primário	1 550 contos
- Ensino Liceal	5 750 contos
- Ensino Técnico	21 678 contos
- Ensino Superior	9 410 contos
- não especificado	4 000 contos
Total	42 388 contos

É nítida a predominância do ensino técnico, com 51% do total. Seguem-se o ensino superior com 22% e o liceal com 14%. Pequeno é o peso do ensino primário (4%), que seria último, mesmo que lhe somássemos o total dos não especificados (9%). A perspectiva é agora diferente da encontrada no ponto 33; poderemos, com ela, corrigir um pouco a impressão da secundarização do ensino técnico que então colhemos.

A decomposição da parte da dívida contraida para despesas sociais conduz ao seguinte resultado:

- Trabalho e Previdência	5 400 contos
- Saúde	13 308 contos
- Assistência	600 contos
- Assistência aos sinistrados do sismo do Faial	20 000 contos
Total	39 308 contos

O empréstimo para os sinistrados do Faial ultrapassa metade do total (51%). No restante, é esmagador o peso da saúde (34%), importante o do trabalho e previdên -

cia (14%) e mínimo o da assistência (1%). Uma vez mais se confirmam as tendências detectadas no ponto 33 quanto a prioridades nos gastos.

A parte que classificámos como de fins económi - cos engloba as seguintes parcelas:

- Habitação social	2 028	contos
- Transportes e comunicações	7 300	contos
- Indústria	29	contos
Total	15 358	contos

As duas primeiras repartem quase igualmente o total — a primeira está, naturalmente, ligada à importância das despesas sociais; a segunda confirma outra prioridade detectada no ponto 33.

Passando à parte contraida para fins militares, obtemos a seguinte decomposição:

- Exército	5 465	contos
- Marinha	6 400	contos
- Aviação	1 700	contos
Total ...	13 565	contos

Para além da concentração nos anos de 1919 e 1920, é de observar a preocupação de modernização das forças armadas que presidiu à maioria dos empréstimos: aquisição de cruzadores (47%), criação da aviação militar (13%), motorização do exército, etc..

Finalmente, dos 2900 contos dedicados a funções tradicionais não militares a esmagadora maioria diz respeito à administração — 2 600 contos, 90% — e o resíduo diz respeito à justiça.

O Decreto nº 15 806 de 30 de Julho de 1928 autorizou uma conversão da dívida do Estado à Caixa Geral de

Depósitos a qual se processou, por contrato de 6 de Agosto de 1928, de acordo com o seguinte mapa:

Empréstimos antigos	Montante em dívida	Empréstimo novo
Todos os citados excepto: - o de 11-06-1927 - sismo Faial - metade do de 02-09-1927 - IST	76 294 969$15	76 725 218$10 juros de 7%, prazo de 25 anos

Entre 6 de Agosto de 1928 e 26 de Dezembro de 1936, o Estado contraiu junto da Caixa Geral de Depósitos mais quatro empréstimos, a saber:

Contrato	Montante	Juro	Fim
01-10-1928	43 500 contos	8%	Liceus
18-02-1929	1 200 contos	8%	Porto da Figueira da Foz
28-02-1931	24 000 contos	8%	Adm. Geral Corr. e Teleg.
11-06-1931	10 500 contos	8%	Instituto Superior Técnico

Note-se que uma parte deste último empréstimo foi utilizada para amortizar o que restava da metade do empréstimo de 2 de Setembro de 1927 para o Instituto Superior Técnico não convertido em Agosto de 1928.

O Decreto nº 27 389 de 26 de Dezembro de 1936 determinou nova conversão da dívida do Estado à Caixa Geral de Depósitos, a qual se processou, por contrato de 29 de Maio de 1937, de acordo com o seguinte mapa:

Empréstimos antigos	Montante em dívida	Empréstimos novos
7% 1922-1923	10 939 000$00	10 939 000$00, de 5 1/2% prazo de 12 anos
7% 1921	1 987 000$00	
7% 1921-1922	6 849 000$00	
7% 1924	3 864 500$00	146 335 307$39 Juro de 5 1/2% Prazo de 17 anos
06-08-1928 - conversão	61 016 624$21	
01-10-1928 - liceus	41 261 234$34	
28-02-1929 - porto F. da Foz	1 049 187$63	
28-02-1931 - A.G.C.T.	21 665 539$73	
11-06-1931 - I.S.T.	8 642 221$48	

Entre 1 de Janeiro de 1937 e o final do período que estamos a estudar, o Estado contraiu junto da Caixa Geral de Depósitos mais dois empréstimos, a saber:

Contrato	Montante	Juro	Fim
03-03-1939	64 mil contos	4%	Liceus
15-01-1942	60 mil contos	4%	Construções Prisionais e Palácios da Justiça

Devemos observar que nos seis empréstimos contraídos pelo Estado Novo depois de 1 de Agosto de 1928 e durante o período em estudo, desapareceram completamente os fins sociais e militares, mantendo-se os fins económicos (12%) e crescendo os relativos às funções tradicionais não militares, mais precisamente à justiça (30%), e à educação (58%). Nesta o ensino secundário detém agora um peso esmagador (91%); o resíduo corresponde ao ensino técnico. É o seguinte o quadro resumo:

- Justiça	60 000	contos
- Transportes e comunicações	25 200	contos
- Liceus	107 500	contos
- Ensino técnico	10 500	contos
Total	203 200	contos

Apenas poderá surpreender neste conjunto, face aos resultados obtidos no ponto 33, o peso dos liceus.

44.3. NA COMPANHIA GERAL DO CRÉDITO PREDIAL PORTUGUÊS

A dívida do Estado à Companhia Geral do Crédito Predial Português compreendia, quando se iniciou o período em estudo, sessenta e dois empréstimos, que viriam a ser integralmente amortizados até 1945. Podemos agrupá-los em três conjuntos:

a) - Empréstimos contraídos por juntas gerais de distritos e assumidos pelo Estado nos termos do Código Administrativo aprovado pelo Decreto de 2 de Março de 1895 e pela Lei de 4 de Maio de 1896:

Distrito	Montante inicial	Juro
Braga	377 000$000	5%
Porto	494 280$000	5%

b) - Empréstimos contraídos directamente pelo Estado para juntas gerais de distritos, de acordo com o seguinte quadro (valores em escudos):

Distrito	Nº	a 4 1/2%	a 5%	a 6%	Total
Beja	1	0	59 900	0	59 900
Bragança	2	39 960	109 980	0	149 940
Castelo Branco	2	0	39 960	0	39 960
Coimbra	13	0	317 700	182 232	499 932
Évora	3	0	104 900	0	104 900
Faro	4	0	0	100 000	100 000
Guarda	6	0	124 830	59 850	184 680
Leiria	1	334 530	0	0	334 530
Lisboa	5	0	767 087	0	767 087
Portalegre	8	0	119 700	0	119 700
Santarém	9	0	470 700	39 960	510 660
Vila Real	1	0	49 950	0	49 950
Viseu	4	0	149 850	0	149 850
Total	59	374 490	2 314 197	382 042	3 070 729

c) - Empréstimos de 24 930$000 com juro de 5% para um quartel em Aveiro.

44.4. NO BANCO NACIONAL ULTRAMARINO

O Estado contraiu em 1923 um empréstimo de 340 contos em moeda brasileira com taxa de juro de 7 1/2%, para aquisição da embaixada de Portugal no Rio de Janeiro junto do Banco Nacional Ultramarino. Este empréstimo foi extinto em 1931.

44.5. SÍNTESE SOBRE A DÍVIDA AMORTIZÁVEL INTERNA ESPECIAL

Examinados os sete empréstimos no Banco de Portugal, os cento e cinco empréstimos na Caixa Geral de Depó

sitos, os sessenta e dois empréstimos na Companhia Geral do Crédito Predial Português e o empréstimo no Banco Nacional Ultramarino que constituiram a dívida amortizável interna especial ao longo do período em estudo, é altura de tentarmos uma síntese, com o apoio dos dados do quadro 31.

Podemos distinguir quanto ao montante e à composição por credores quatro fases na evolução da dívida amortizável interna especial:

1ª - Entre 1913 e 1917, o montante rondou os 25 mil contos, vindo à cabeça dos credores o Banco de Portugal, embora com a sua proporção no total a reduzir-se de 7/10 para 6/10, em segundo lugar a Caixa Geral de Depósitos, cuja proporção no total subiu de 1/5 para 1/3, e em terceiro lugar a Companhia Geral do Crédito Predial Português, cuja proporção no total rondou 1/10.

2ª - De 1918 até 1924, o montante cresceu vertiginosamente até mais de 1.3 milhões de contos, sobretudo à custa da dívida ao Banco de Portugal, que foi multiplicada por cerca de 100, atingindo 97% do total, enquanto a dívida à Caixa Geral de Depósitos, foi multiplicada por cinco, recuando para 3% do total, e a dívida à Companhia Geral do Crédito Predial Português se tornou insignificante. Insignificante também a dívida ao Banco Nacional Ultramarino enquanto existiu.

3ª - De 1924 até 1930, manteve-se o movimento ascendente do montante, que chegou a mais de 1.6 milhões de contos, mas o seu ritmo foi muito mais moderado. Isso ficou-se a dever à verificação de idêntico fenómeno na dívida ao Banco de Portugal, que ainda foi responsável pela maior parte do valor absoluto do aumento, embora tenha reduzido a sua proporção no total para 94%. A dívida à Caixa Geral de Depósitos foi multiplicada por 2.5 e aumentou

a sua proporção no total para 6%.

4ª - Entre 1931 e 1947, o montante rondou 1.2 milhões de contos; a dívida ao Banco de Portugal continuou a representar a esmagadora maioria deste montante, embora a sua proporção no total tenha continuado a baixar de 90% para 84%: a dívida à Caixa Geral de Depósitos, que duplicou no período, manteve igualmente o segundo lugar, aumentando a sua proporção no total de 10% para 16%.

A falta de especificação das fontes não permitiu o cálculo da taxa média de juro, mas não é difícil apontar as seguintes linhas gerais de evolução:

1º - De 1913 até 1917, a taxa média de juro deve ter rondado os 5%, visto que as taxas de juro dos vários empréstimos se situavam entre os 4% e os 6%.

2º - A rápida subida do peso dos suprimentos do Banco de Portugal ao Tesouro fez baixar a taxa de juro para valores entre 0.5% e 1% até 1947.

QUADRO 31

DÍVIDA AMORTIZÁVEL INTERNA ESPECIAL

Fonte - De 1913 a 1933: Movimento Financeiro de Portugal
De 1934 a 1947: Relatório da Conta Geral do Estado
As divergências assinaladas em nota provêm das seguintes fontes:

- R.M.F. - Relatório do Ministro das Finanças ao Parlamento
- R.C.G.E. - Relatório da Conta Geral do Estado
- P.O.G.E. - Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado

Unidade - Milhares de contos.

(a)	R.M.F.	2.6
(b)	R.M.F.	2.6
(c)	R.C.G.E.	2.4
(d)	R.C.G.E.	1.8
(e)	P.O.G.E.	165
(f)	P.O.G.E.	153
(g)	P.O.G.E.	140
(h)	P.O.G.E.	127

Data	Dívida Amortizável Interna Especial	Empréstimos no Banco de Portugal	Na Caixa Geral de Depósitos	Em Outras Instituições
30-06-1913	26	18	5	2.8 (a)
1914	26	17	6	2.7 (b)
1915	26	17	7	2.6
1916	26	16	7	2.5
1917	24	14	8	2.5
1918	177	166	8	2.4
1919	285	260	22	2.3
1920	402	360	40	2.2
1921	631	588	41	2.1
1922	744	700	41	2.1
1923	1 041	1 000	39	2.0
1924	1 367	1 325	40	2.2
1925	1 375	1 325	48	2.1
1926	1 376	1 325	49	2.0
1927	1 528	1 450	76	1.9
1928	1 529	1 450	78	1.8 (c)
1929	1 536	1 450	84	1.6
1930	1 640	1 540	98	1.5
1931	1 165	1 058	105	1.4
1932	1 192	1 058	133	1.3
1933	1 201	1 053	147	1.2 (d)
1934	1 212	1 051	160	1.1
31-12-1935	1 202	1 047	154	1.5
1936	1 218	1 044	173	0.9
1937	1 208	1 041	166	0.8
1938	1 198	1 038	159	0.7
1939	1 204	1 036	167	0.6
1940	1 208	1 033	174	0.5
1941	1 202	1 031	171	0.4
1942	1 218	1 028	190	0.3
1943	1 204	1 025	179	0.3
1944	1 210	1 023	188 (e)	0.2
1945	1 211	1 020	191 (f)	0.2
1946	1 216	1 018	198 (g)	-
1947	1 202	1 015	187 (h)	-

45. EMPRÉSTIMOS AMORTIZÁVEIS EXTERNOS FUNDADOS

45.1. 4% 1886

O empréstimo amortizável externo 4% 1886 foi autorizado pela Lei de 22 de Março de 1886, no montante de 11 149 200$000, para o Município de Lisboa. O Código Administrativo aprovado pelo Decreto de 2 de Março de 1895 e pela Lei de 4 de Maio de 1896 mandou que o empréstimo em estudo passasse a ser da responsabilidade do Estado.

O Decreto nº 33 987 de 28 de Setembro de 1944 mandou reembolsá-lo antecipadamente ao par.

45.2. 4 1/2% 1891-1896

O empréstimo amortizável externo 4 1/2% 1891-1896 foi autorizado pela Lei de 23 de Março de 1891, no montante de 10 milhões de libras, para redução da dívida flutuante e cobertura de despesas em geral. Foram consignados aos seus encargos os rendimentos dos tabacos. Os pagamentos deviam ser efectuados em Portugal e nas praças de Berlim, Londres e Paris.

A Lei de 21 de Maio de 1896 mandou ampliar este empréstimo, no montante de 2 milhões de libras, para a marinha de guerra. A emissão desta segunda parte do empré-

timo só atingiu, no entanto, 800 mil libras.

O Decreto nº 2 293 de 22 de Março de 1916 proibiu o pagamento dos encargos deste empréstimo na Alemanha enquanto durasse o estado de guerra. O Decreto nº 6 800 de 7 de Agosto de 1920 prorrogou sem prazo essa situação.

O Decreto nº 9 506 de 17 de Março de 1924 restringiu os pagamentos no estrangeiro à praça de Paris e ordenou que fossem feitos apenas em francos franceses. Isto provocou protestos dos portadores britânicos, que foram resolvidos pelo acordo de 31 de Março de 1926 que dispôs que os pagamentos se efectuassem em esterlino até 1 de Abril de 1927, sem juros de mora.

45.3. 3% 1902

O empréstimo amortizável externo 3% 1902 foi criado pela Lei de 14 de Maio de 1902, para conversão forçada da dívida externa anteriormente existente. De acordo com o Decreto de 9 de Agosto de 1902, que regulou a emissão, o montante do empréstimo e as condições da conversão eram como segue:

Série	Montante	Empréstimo convertido	Regras
1ª	£ 20 863 585	Cons. ext. 3% 1852	Redução do capital a 1/2
2ª	£ 1 200 408	Amort. ext. 4% 1890	Redução do capital a 2/3 prémio de 50% no reembolso
3ª	£ 12 670 131	Amort. ext. 4 1/2% 1888-1889	Divisão do capital em 3/4 com juro e 1/4 sem juro

Total: £ 31 566 591 1/4 com juro e £ 3 167 532 3/4 sem juro.

A amortização deverá efectuar-se gradualmente por sorteio e estar concluída em 1 de Julho de 2001.

Os encargos deste empréstimo devem ser pagos em Portugal e nas praças de Amsterdão, Berlim Francfort, Bruxelas, Londres e Paris, em moeda local. Estão-lhe consignados os direitos aduaneiros, excepto os que incidem sobre os cereais e os tabacos.

O Decreto nº 2 293 de 22 de Março de 1916 mandou restringir os pagamentos a Portugal e às praças de Londres e Paris, devido ao estado de guerra com a Alemanha. O Decreto 6 800 de 7 de Agosto de 1920 mandou que essa restrição continuasse, apesar da ratificação do tratado de paz.

O Decreto nº 9 761 de 3 de Junho de 1924 mandou carimbar os títulos na posse de estrangeiros e estabeleceu o câmbio de £ 1 = 101$05 para o pagamento dos encargos dos títulos não carimbados. Foram carimbados cerca de 1/10 dos títulos do empréstimo, o que mostrou que a sua esmagadora maioria estava na posse de portugueses.

O Decreto nº 11 775 de 25 de Junho de 1926 mandou pagar todos os encargos do empréstimo ao câmbio oficial.

Os Decretos nº 16 817 de 4 de Maio de 1929 e nº 16 891 de 27 de Maio de 1929 mandaram restabelecer o pagamento dos encargos no estrangeiro nos termos da Lei de 14 de Maio de 1902.

O Decreto-Lei nº 30 390 de 20 de Abril de 1940 autorizou a conversão facultativa da parte com juro do empréstimo em estudo no empréstimo consolidado interno 4% 1940, na base da troca de conjuntos de quatro títulos de £ 20 cada um por conjuntos de três títulos de 2 000$00 cada um. A conversão foi aceite por 19 713 360 libras, is-

to é, cerca de 72% do capital convertível.

45.4. SÍNTESE SOBRE A DÍVIDA AMORTIZÁVEL EXTERNA FUNDADA

Toda a dívida amortizável externa fundada existente durante o período em estudo foi emitida antes do seu início, devendo notar-se que:

- o empréstimo mais antigo, o 4% 1886, foi emitido para financiamento de obras na cidade de Lisboa:

- o empréstimo seguinte, 4 1/2% 1891-1896, foi emitido em 1891 como última tentativa para evitar a iminente suspensão do padrão-ouro e ampliado em 1896 para despesas militares;

- o empréstimo mais recente, o 3% 1902, foi emitido para cumprimento do convénio que pusera fim ao conflito com os credores externos aberto pela suspensão da amortização e redução dos juros da dívida externa dez anos antes.

Os dois primeiros destes três empréstimos foram extintos por reembolso durante o período em estudo. O último ainda hoje subsiste, embora consideravelmente reduzido, em parte por amortização gradual por sorteio, em parte (muito mais volumosa) por aceitação da conversão facultativa no empréstimo consolidado interno 4% 1940.

*

* *

Podemos distinguir três fases na evolução da dívida amortizável externa fundada, ao longo do período em estudo:

1ª - De 1913 até 1923, o montante subiu de 200 mil contos até 3 milhões de contos, basicamente devido a valorização da esmagadora maioria desta parte da dívida, expressa em libras, enquanto a taxa média de juro baixava de 3% para 2.8%, devido à mais rápida amortização do em - préstimo de maior juro, o 4 1/2% 1891-1896.

2ª - A maior estabilidade da taxa de câmbio e da composição da dívida entre 1923 e 1939 permitiu que o montante oscilasse durante esses anos entre 3.0 e 3.4 milhões de contos e a taxa média de juro estabilizasse entre 2.7% e 2.8%.

3ª - A conversão da maior parte dos títulos com juro do empréstimo 3% 1902 no empréstimo consolidado interno 4% 1940 e, secundariamente, a valorização do escudo ocorrida em 1940, reduziram drasticamente o montante, que baixou em 1940 para 950 mil contos e continuaria a reduzir-se até 1947 até próximo dos 800 mil contos, e baixaram também um pouco a taxa média de juro, que se situou nesses anos perto de 2.5%.

*

* *

QUADRO 32

DÍVIDA AMORTIZÁVEL EXTERNA FUNDADA

Fonte - De 1913 a 1933: Movimento Financeiro de Portugal
De 1934 a 1947: Relatório da Conta Geral do Estado, com eventual recurso, para especificações, ao Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado e, para 1934, à Conta da Junta do Crédito Público.

As divergências assinaladas em nota provêm da seguinte fonte:

- R.M.F. - Relatório do Ministro das Finanças ao Parlamento;

Taxa média de juro calculada por nós.

Unidade - Taxa média de juro em percentagem.
Total e empréstimo 4% 1886 em milhares de contos.
Empréstimos 4 1/2% 1891-1896 e 3% 1902 em milhões de libras.

(a) R.M.F. 10.2
(b) R.M.F. 29.3
(c) R.M.F. 10.1
(d) R.M.F. 29.2
(e) R.M.F. 3.1

Data	Dívida Amortizável Externa Fundada	Taxa Média do Juro	Empréstimos 4% 1886	4 1/2% 1891-1896	3% 1902 com Juro	3% 1902 sem Juro
30-06-1913	207	3.0	10.5 (a)	6.0	29.4 (b)	3.1
1914	212	3.0	10.5 (c)	5.7	29.3 (d)	3.0 (e)
1915	248	3.0	10.5	5.2	29.2	3.0
1916	265	3.0	10.4	4.9	29.1	3.0
1917	280	3.0	10.4	4.5	29.0	3.0
1918	293	3.0	10.3	4.1	28.9	3.0
1919	278	2.9	10.3	3.7	28.8	3.0
1920	413	2.9	10.2	3.2	28.7	3.0
1921	1 014	2.9	10.2	2.7	28.6	3.0
1922	1 552	2.8	10.1	2.2	28.5	2.9
1923	3 040	2.8	10.1	1.7	28.4	2.9
1924	3 281	2.8	10.0	1.2	28.3	2.9
1925	3 210	2.8	10.0	0.6	28.2	2.9
1926	3 137	2.7	9.9	-	28.1	2.9
1927	2 929	2.7	9.8	-	27.9	2.9
1928	3 040	2.7	9.4	-	27.8	2.9
1929	3 022	2.7	9.3	-	27.7	2.8
1930	3 007	2.7	9.6	-	27.5	2.8
1931	3 328	2.7	9.2	-	27.4	2.8
1932	3 352	2.7	9.1	-	27.6	2.8
1933	3 331	2.7	9.0	-	27.4	2.8
1934	3 322	2.7	8.9	-	27.4	2.8
31-12-1935	3 271	2.7	8.8	-	27.0	2.7
1936	3 245	2.7	8.7	-	26.8	2.6
1937	3 225	2.7	8.6	-	26.6	2.6
1938	3 155	2.8	8.4	-	26.4	2.5
1939	3 098	2.8	8.4	-	26.1	2.0
1940	954	2.4	8.3	-	7.5	1.9
1941	896	2.5	8.2	-	7.3	1.6
1942	875	2.5	8.1	-	7.1	1.5
1943	863	2.5	8.0	-	7.0	1.5
1944	851	2.5	7.9	-	6.9	1.5
1945	835	2.5	-	-	6.9	1.5
1946	826	2.5	-	-	6.8	1.4
1947	818	2.5	-	-	6.8	1.4

46. EMPRÉSTIMOS AMORTIZÁVEIS EXTERNOS ESPECIAIS

46.0. DÍVIDA DE GUERRA

O único empréstimo amortizável externo especial existente durante o período em estudo resultou da conversão, pelo acordo de 31 de Dezembro de 1926, ratificado pelo Decreto nº 13 001 de 3 de Janeiro de 1927, da dívida resultante do auxílio financeiro de guerra do Reino Unido. Esse acordo estipulava que:

a) - O montante da dívida de guerra, que era de 23 527 186 libras, seria reduzido a 20 133 589 libras, pelo cancelamento de 3 393 597 libras.

b) - O pagamento poderia ser feito, à escolha de Portugal:

- ou pela entrega de 5 milhões de libras em 1927;

- ou pela entrega de 23 925 mil libras em prestações semestrais assim escalonadas[1]:

---

(1) Estas duas formas de pagamento são equivalentes, a uma taxa de juro semestral ligeiramente superior a 4%.

Ano	Prestação	Nº	Montante total
1926	£ 125 000	1	£ 125 000
1927	£ 100 000	2	£ 200 000
1928	£ 150 000	2	£ 300 000
1929 a 1938	£ 175 000	20	£ 3 500 000
1939 a 1987	£ 200 000	98	£ 19 600 000
1988	£ 200 000	1	£ 200 000
			£ 23 925 000

Tudo leva a crer que era intenção do governo português adoptar a primeira forma de pagamento. Para isso, procurou obter um empréstimo amortizável externo fundado, projectado no montante de 12 milhões de libras e com taxa de juro de 7 1/2%, que deveria fornecer as somas que se consideravam indispensáveis para pagar a dívida de guerra e lançar as bases da reorganização financeira. Como é sabido, falharam sucessivamente as tentativas para a sua emissão na praça de Londres, junto da Sociedade das Nações e de novo na praça de Londres.

Forçado a adoptar a segunda forma de pagamento referida, o governo português contabilizou as suas prestações como a devolução de um empréstimo sem juros, a qual decorreu de acordo com os dados do quadro 33. A suspensão dos pagamentos em 1930 ficou a dever-se à declaração unilateral pela Alemanha de uma moratória para o pagamento das suas reparações de guerra. O desaparecimento da dívida em 1933 corresponde ao repúdio pela Alemanha dessas reparações. Note-se que esta ligação entre o pagamento por Portugal da sua dívida de guerra e pela Alemanha das suas reparações estava prevista no acordo de 1926.

QUADRO 33

DÍVIDA AMORTIZÁVEL EXTERNA ESPECIAL

Fonte - Movimento Financeiro de Portugal

Unidade - Milhões de libras

Data	Montante
30-06-1927	23.725
1928	23.450
1929	23.125
1930	22.775
1931	22.775
1932	22.775

47. DÍVIDA FLUTUANTE INTERNA

47.1. BILHETES DO TESOURO

As taxas de juro vencidas pelos bilhetes do Te - souro ao longo do período que nos ocupa foram as seguin - tes:

Data de Entrada em Vigor	Taxa em Percentagem					
	Geral	3 meses	6 meses	12 meses	24 meses	36 meses
17-02-1913	5 1/2	-	-	-	-	-
02-10-1914	5	-	-	-	-	-
25-12-1917	4 3/4	-	-	-	-	-
09-07-1920	-	5	5 1/4	5 1/2	6	6 1/2
06-08-1920	-	6	6	6	6 1/2	6 1/2
03-09-1923	-	7	7	7	8	-
27-03-1924	-	10	10	10	11	-
09-08-1926	-	9	9 1/2	10	-	-
01-11-1926	-	8	8 1/2	9	-	-
05-03-1927	-	6 1/2	6 1/2	7	-	-
05-09-1929	-	-	-	6 1/2	-	-
18-10-1929	-	-	-	6	-	-
17-03-1930	-	-	-	5 1/2	-	-
15-09-1931	-	-	-	5 1/4	-	-
15-03-1932	-	-	-	5	-	-
05-03-1933	-	-	-	4 1/2	-	-

*

* *

A extinção dos bilhetes de Tesouro processou-se entre 1929 e 1933 da seguinte forma:

- fim da emissão	Despacho 19-03-1929;
- reembolso obrigatório dos bilhetes de 1 conto	Despacho 30-08-1929;
- reembolso obrigatório dos bilhetes de 2 contos	Despacho 22-02-1932;
- reembolso obrigatório dos bilhetes de 3 contos	Despacho 01-04-1932;
- reembolso obrigatório dos bilhetes de 4 contos	Despacho 30-05-1932;
- reembolso obrigatório dos bilhetes de 5 contos	Despacho 12-10-1932;
- reembolso obrigatório dos bilhetes de 6 a 9 contos	Despacho 20-01-1933;
- reembolso obrigatório de todos os bilhetes	Despacho 30-05-1933;
- extinção dos bilhetes não apresentados a reembolso	Dec-Lei 26 420 de 14-05-1936.

47.2. CONTAS-CORRENTES

Das contas-correntes mantidas pelo Estado junto de diferentes instituições bancárias destacam-se, pelo quantitativo atingido durante o período em estudo:

a) - A conta-corrente gratuita junto do Banco de Portugal destinada à antecipação das receitas de uma gerência durante ela, limitada a 27 mil contos por acordo entre o Banco e o Estado no início do período em estudo, reduzida a 20 mil contos nos termos doDecreto nº 4 144 de 23 de Abril de 1918, ampliada para 100 mil contos nos

termos do Decreto nº 19 870 de 9 de Junho de 1931 e usada ilegalmente até 1923 para antecipar receitas de receitas futuras.

b) - A conta-corrente junto da Caixa Geral de Depósitos.

47.3. SUPRIMENTOS

Além dos financiamentos através da conta-corrente gratuita, o Estado obteve financiamentos no Banco de Portugal sob a forma de suprimentos. Estes suprimentos aumentaram muito durante a primeira guerra mundial e foram transferidos para a dívida amortizável especial pelo Decreto nº 4 144 de 23 de Abril de 1918.

47.4. FUNDO DE MANEIO CAMBIAL

De acordo com o Decreto nº 8 280 de 22 de Julho de 1922, as exportações estavam sujeitas a uma sobretaxa, devolvida aos exportadores se eles vendessem a moeda estrangeira resultante da venda ao Fundo de Maneio Cambial. Com este Fundo, foi possível levar a cabo uma política de intervenção nos mercados de câmbios e estabilizar a cotação do escudo.

A situação líquida do Fundo foi registada como parcela da dívida flutuante interna, até que o Decreto nº 17 991 de 24 de Fevereiro de 1930 o reformou, mandando acrescentar o seu saldo negativo no momento (cerca de 80 mil contos) à dívida amortizável interna especial. O Fundo viria a ser extinto pelo Decreto nº 19 870 de 9 de Junho de 1931.

47.5. OUTRAS RUBRICAS

As outras rubricas da dívida flutuante interna, nem sempre especificadas nas respectivas notas, incluem:

a) - Empréstimos do Banco de Portugal para crédito agrícola.

b) - Contas-correntes junto das seguintes instituições:

- Banco Fonsecas, Santos & Viana;
- Casa bancária de António Serrão Franco;
- Agência Financial no Rio de Janeiro;
- Companhia dos Tabacos de Portugal;
- Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

c) - Depósitos junto do Banco Nacional Ultramarino.

47.6. SÍNTESE SOBRE A DÍVIDA FLUTUANTE INTERNA

O exame do quadro 34 leva, naturalmente, a vincar antes do mais o contraste entre:

a) - Os anos de 1913 a 1928, em que a dívida flutuante interna cresceu quase ininterruptamente.

b) - Os anos de 1928 a 1935, em que a dívida flutuante interna decresceu quase ininterruptamente, acabando os créditos por excederem os débitos.

c) - Os anos de 1935 a 1947, em que a dívida flutuante interna líquida foi negativa.

No primeiro destes períodos há ainda que marcar o contraste entre:

a) - Os anos da primeira guerra mundial, em que o Estado recorreu maciçamente aos suprimentos do Banco de Portugal (depois convertidos em dívida amortizável interna especial).

b) - Os anos posteriores à primeira guerra mundial, em que o Estado recorreu preferencialmente à emissão de bilhetes do Tesouro e ao saque a descoberto sobre a Caixa Geral de Depósitos. O primeiro destes meios de obtenção de receita foi sobretudo usado entre 1920 e 1922 e entre 1924 e 1928 e o segundo entre 1924 e 1927 — recorde-se que até 1923 o Estado recorreu ainda a suprimentos do Banco de Portugal.

O elevado valor do débito em conta-corrente do Estado na Caixa Geral de Depósitos chegou a provocar receios entre os seus depositantes sobre a sua solvabilidade, de tal modo que a proibição de consolidação dos depósitos em estabelecimentos bancários do Estado foi explicitada na própria Constituição de 1933 (artigo 69º).

No último dos períodos identificados, há que destacar os anos de 1942 a 1946, nos quais através da emissão de obrigações em volume superior ao que seria necessário para cobrir os saldos negativos das contas públicas, se levou a cabo uma verdadeira política anti-inflacionista por meio de operações com alguma semelhança com as chamadas operações de mercado aberto, fazendo crescer significativamente os depósitos do Estado no Banco de Portugal. Voltaremos a esta questão na secção A do capítulo 7.

A inversão da conjuntura no segundo após-guerra, ao mesmo tempo que se mantinham os saldos negativos das contas públicas, levou a uma imediata redução dessas disponibilidades.

QUADRO 34

DÍVIDA FLUTUANTE INTERNA

Fonte - De 1913 a 1933: Movimento Financeiro de Portugal.
De 1934 a 1947: Relatório da Conta Geral do Estado.

Ambas as fontes foram confrontadas com as notas da dívida flutuante, das quais foram extraídas algumas especificações.

Unidade - Milhares de contos.

Oberservações - Os bilhetes de Tesouro-ouro foram incluidos na dívida flutuante externa.

As cauções de responsáveis foram excluidas da dívida flutuante.

Data	Dívida Flutuante Interna	Bilhetes do Tesouro	Contas-Correntes no B. P.	Contas-Correntes na C.G.D.	Supri-mentos	Fundo de Maneio Cambial	Outras Rubricas
30-06-1913	86	34	24	8	20	–	+ 0
1914	88	36	24	11	16	–	+ 0
1915	116	34	25	16	41	–	+ 0
1916	143	56	26	18	41	–	23
1917	197	98	27	29	41	–	50
1918	130	69	7	52	–	–	2
1919	161	88	– 4	73	–	–	5
1920	172	77	– 0	86	–	–	10
1921	274	144	– 10	131	–	–	9
1922	409	255	16	118	–	–	20
1923	539	309	30	170	–	– 11	41
1924	418	235	– 25	91	–	74	43
1925	821	405	– 49	291	–	135	38
1926	1 350	791	– 35	444	–	132	18
1927	1 767	1 032	– 12	600	–	147	0
1928	1 939	1 246	– 34	584	–	144	0
1929	1 825	1 248	– 134	590	–	121	0
1930	1 201	1 012	– 4	193	–	–	0
1931	965	840	– 125	250	–	–	0
1932	1 107	761	– 25	371	–	–	0
1933	623	483	– 87	247	–	–	– 20
1934	31	11	– 108	148	–	–	– 20
31-12-1935	– 353	1	– 362	28	–	–	– 20
1936	– 219	–	– 236	37	–	–	– 20
1937	– 209	–	– 182	– 7	–	–	– 20
1938	– 200	–	– 199	19	–	–	– 20
1939	– 30	–	– 3	– 8	–	–	– 20
1940	– 119	–	– 94	– 5	–	–	– 20
1941	– 130	–	– 36	– 74	–	–	– 20
1942	– 1 675	–	– 1 723	48	–	–	0
1943	– 1 938	–	– 1 912	– 26	–	–	0
1944	– 2 366	–	– 2 298	– 68	–	–	0
1945	– 2 457	–	– 2 405	– 52	–	–	0
1946	– 2 519	–	– 2 399	– 120	–	–	0
1947	– 1 160	–	– 1 115	– 45	–	–	0

48. DÍVIDA FLUTUANTE EXTERNA

48.1. BILHETES DO TESOURO

A emissão de bilhetes do Tesouro-ouro para venda ao público foi autorizada pelo despacho de 21 de Julho de 1922 e nunca atingiu montante de relevo no conjunto da dívida flutuante externa. A sua extinção processou-se conjuntamente com a dos restantes bilhetes do Tesouro.

48.2. CONTAS-CORRENTES E DEPÓSITOS

Em 1913, o Estado português devia avultadas somas em Londres (£ 938 202 sh 3 p 11) e Paris (fr. 27 550 000). Estas últimas foram pagas em 1913-1914. As primeiras mantiveram-se, e foram até aumentadas, como se vê pelo quadro seguinte:

Despacho	Banco	Montante
16-06-1910	Baring Brothers	£ 250 000
27-11-1914	Banco de Portugal	£ 200 000
29-05-1916	Banco de Portugal	£ 120 000
22-11-1923	Banco de Portugal	£ 250 000
01-04-1927	Baring Brothers	£ 250 000
04-04-1927	Midland Bank	£ 1 000 000
12-05-1927	Midland Bank	£ 250 000

Esta lista deve estar incompleta, mas engloba os principais créditos em libras obtidos pelo Estado português. Distinguem-se nela duas gerações.

a) - A dos créditos obtidos entre 1910 e 1923 e pagos em 1927.

b) - A dos créditos obtidos em 1927, para pagamento dos anteriores e das primeiras prestações relativas ao acordo de 31 de Dezembro de 1926 sobre a dívida de guerra e pagos em 1927-1928 e 1928-1929.

Os depósitos e saldos credores do Estado português no estrangeiro repartiram-se sempre por múltiplos bancos, que é dispensável enumerar.

48.3. SUPRIMENTOS

Segundo acordos de Maio de 1916, o Banco de Inglaterra concedeu ao Estado português dois suprimentos, um de dois, outro de vinte milhões de libras, a título de auxílio financeiro de guerra. Desses suprimentos foram utilizados 19 084 000 libras, das quais foram posteriormente repostas 947 714 libras.

Os mesmos acordos estabeleciam que o pagamento deveria ser efectuado até dois anos depois de finda a guerra, sendo para o efeito, se necessário, contraido pelo Estado português um empréstimo amortizável externo fundado, com garantia do Reino Unido. As perturbações económicas e financeiras do após-guerra impediram, porém, que isso fosse feito, pelo que o Banco de Inglaterra passou a contabilizar anualmente, a partir de Março de 1922, juros compostos descontados por fora, sobre o montante da dívida. Esses juros atingiram um total de 5 390 900 libras,

elevando o total da dívida em 31 de Dezembro de 1926, data em que foi convertida em dívida amortizável externa especial, a 23 527 186 libras. Já expusemos pormenorizadamente a evolução do quantitativo desta dívida no ponto 7.

48.4. SÍNTESE SOBRE A DÍVIDA FLUTUANTE EXTERNA

Nada mais haverá a fazer neste ponto do que chamar a atenção para o quadro 35 e observar que:

a) - Ao iniciar-se a primeira guerra mundial, estava praticamente extinta a dívida flutuante externa que ainda um ano antes atingia níveis consideráveis.

b) - Mais do que o conflito, foi a entrada portuguesa nele que desencadeou o crescimento da dívida flutuante externa, que foi dominada, directa ou indirectamente, entre 1916 e 1928 pela dívida de guerra.

c) - Em 1929, tinha-se regressado a uma situação ainda mais favorável do que a de 1914, situação que se não alteraria até final do período.

QUADRO 35

DÍVIDA FLUTUANTE EXTERNA

Fonte - De 1913 a 1933: Movimento Financeiro de Portugal.
De 1934 a 1947: Relatório da Conta Geral do Estado

Ambas as fontes foram confrontadas com as notas da dívida flutuante, das quais foram extraídas algumas especificações.

Unidade - Milhões de libras

(a) R.C.G.E. 0.3

Data	Dívida Flutuante Externa	Bilhetes do Tesouro	Contas-Correntes (Débito)	Contas-Correntes e Depósitos (Crédito)	Suprimentos (Dívida de Guerra)
30-06-1913	0.9	-	2.0	1.1	-
1914	0.1	-	0.2	0.1	-
1915	0.1	-	0.4	0.3	-
1916	2.2	-	0.6	0.1	1.8
1917	3.0	-	0.5	0.1	2.6
1918	3.3	-	0.5	0.1	2.9
1919	9.7	-	0.4	1.4	10,7
1920	17.0	-	0.3	2.0	18.6
1921	19.1	-	1.1	0.6	18.6
1922	19.8	-	0.6	0.2	19.5
1923	21.0	0	0.8	0.3	20.5
1924	21.9	+ 0	0.7	0.3	21.5
1925	21.8	+ 0	0.6	1.5	22.7
1926	21.9	+ 0	0.2	2.0	23.7
1927	1.0	0.1	1.5	0.6	-
1928	0.6	0.1	1.4	0.9 (a)	-
1929	- 0.4	0.1	0	0.5	-
1930	- 1.2	0.1	0	1.2	-
1931	- 1.5	0.1	0	1.5	-
1932	- 4.5	-	0	4.5	-
1933	- 4.3	-	0	4.3	-
1934	- 2.4	-	0	2.4	-
31-12-1935	- 2.4	-	0	2.4	-
1936	- 3.4	-	0	3.4	-
1937	- 5.9	-	0	5.9	-
1938	- 5.8	-	0	5.8	-
1939	- 6.6	-	0	6.6	-
1940	- 4.7	-	0	4.7	-
1941	- 4.4	-	0	4.4	-
1942	- 4.5	-	0	4.5	-
1943	- 4.8	-	0	4.8	-
1944	- 4.9	-	0	4.9	-
1945	- 5.0	-	0	5.0	-
1946	- 5.1	-	0	5.1	-
1947	- 5.6	-	0	5.6	-

SECÇÃO C - SÍNTESE: A DÍVIDA EFECTIVA LÍQUIDA

49. Evolução do Quantitativo

50. Composição Financeira

51. Causas das Variações

49. EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO

49.1. O MONTANTE

É possível, a partir dos dados do quadro 36, identificar quatro períodos na evolução do montante da dívida efectiva líquida.

1º - O primeiro abrange o ano de 1913-1914 e caracteriza-se pela redução quer do total da dívida, medido em escudos e em libras, quer das partes expressas em escudos e em libras. Esta última aumentou o seu peso no total.

2º - O segundo abrange os anos de 1914-1915 a 1927-1928 e caracteriza-se por:

a) - Aumento do total da dívida medida em escudos e da parte da dívida expressa em escudos.

b) - Variação em geral em sentido oposto do total da dívida expresso em libras por um lado e da parte da dívida expressa em libras e da sua proporção no total por outro.

Podemos nele distinguir:

- dois períodos de diminuição do total da dívida medido em libras — anos de 1914-1915 e 1915-1916 e de 1920-1921 a 1922-1923;

- dois períodos de aumento do total da dívida medido em libras — anos de 1916-1917 a 1919-1920 e de

1923-1924 a 1927-1928.

3º - O terceiro abrange os anos de 1928-1929 a 1938 e caracteriza-se pela redução quer do total da dívida medida em escudos e em libras, quer da parte expressa em libras. Esta diminuiu o seu peso no total. Podemos ne le distinguir ainda:

- um período de diminuição da parte da dívida expressa em escudos — anos de 1928-1929 a 1934-1935;

- um ano de nítida excepção às tendências ge - rais do período — ano de 1933-1934;

- um período de aumento da parte da dívida ex - pressa em escudos — anos de 1936 a 1938.

4º - O quarto abrange os anos de 1939 a 1947 e caracteriza-se por um aumento quer do total da dívida, me dido em escudos e em libras, quer da parte expressa em es cudos e pela diminuição da parte da dívida expressa em li bras e do seu peso no total. O ano de 1940 é excepção,no que respeita à diminuição do total da dívida.

É nítida a coincidência dos quatro grandes pe - ríodos agora detectados com os da evolução dos saldos das contas públicas: é aspecto que aprofundaremos no ponto 51.

A divisão do segundo período obedece basicamen- te às flutuações de dois factores:

a) - Taxa de câmbio — os períodos de subida vêem diminuir o total da dívida medido em libras (devido à contracção da parte expressa em escudos); os períodos de estabilidade vêem-no aumentar.

b) - Contracção da dívida de guerra — os perío dos de subida vêem aumentar o total da dúvida medido em libras; os períodos de estabilidade vêem-no diminuir.

A divisão do terceiro período corresponde a uma modificação no comportamento dos saldos efectivos e correntes. O ano de 1933-1934 apresenta um movimento ascendente do total da dívida muito pequeno, explicável, como veremos, pelo movimento das operações de tesouraria.

A excepção ao movimento ascendente do total da dívida ocorrida em 1940 está ligada à conversão então efectuada da maior parte do empréstimo amortizável externo 3% 1902 no empréstimo consolidado interno 4% 1940, com redução do capital, e à apreciação do escudo em relação à libra então efectuada.

49.2. O ÓNUS

Só poderemos, todavia, ter uma noção clara do significado do montante da dívida, em termos de ónus, se o comparamos com outras grandezas financeiras — como as receitas efectivas e os juros pagos — ou económicas — como o produto nacional.

*

* *

As duas primeiras comparações estão feitas no quadro 36. Por ele verificamos que:

a) - O quociente dívida efectiva líquida / receitas efectivas teve uma evolução genericamente descendente, desde valores superiores a 11, em 1913 e 1914, até valores próximos de 2, verificados a partir de 1940.

b) - O quociente juros pagos / dívida efectiva apresenta uma tendência estacionária, com flutuações em torno de uma média da ordem dos 3.4%, flutuações de que

se destacam:

- os valores relativamente baixos dos anos de 1916-1917 a 1919-1920 (todos inferiores a 2.5%), explicáveis pelos obstáculos então colocados no pagamento dos encargos da dívida nos países inimigos e aos seus nacionais;

- os valores relativamente altos dos anos de 1921-1922 a 1925-1926 (todos superiores a 3.5%), explicáveis pelo pagamento de juros em relação à dívida de guerra;

- os valores relativamente baixos dos anos de 1926-1927 a 1932-1933 (quase todos inferiores a 3.0%), explicáveis pelo facto de a dívida de guerra, que constituia então uma parcela vultuosa da dívida total, não vencer contabilisticamente juros;

- os valores relativamente altos dos anos de 1941 a 1943 (todos superiores a 3.5%), explicáveis pela redução de capital e subida da taxa de juro resultantes da vultuosa conversão de 1940, cujos efeitos só as colocações de títulos a baixo juro efectuadas a partir de 1942 apagaram neste ponto.

*

* *

A dívida efectiva líquida constituia, nas vésperas da segunda guerra mundial, cerca de 55% do produto interno do Continente. No final do conflito, a proporção baixara para cerca de 25%. Trata-se de valores relativamente baixos e em nítida baixa. Não dispomos, infelizmente, de dados que permitam estender a comparação para épocas mais recuadas.

QUADRO 36

EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DA DÍVIDA EFECTIVA LÍQUIDA

Fonte - Cálculo nosso, com base nos dados dos quadros 4, 18 e 29 a 35.

Câmbio obtido conforme foi explicado no ponto 41.

Unidade - A indicada em cada coluna.

Data	Dívida expressa em escudos medida em milhares de contos	em escudos medida em milhões de libras	Dívida expressa em libras medida em milhares de contos	em libras medida em milhões de libras	Dívida Efectiva Líquida medida em milhares de contos	medida em milhões de libras	Parte da dívida ef. líq. expressa em escudos	expressa em libras	Dívida ef. liq. / Receitas efectivas (Unidades)	Juros pagos / Dívida efectiva (Percentagem)	Câmbio (Escudos/libra)
30-06-1913	480	94	200	39	681	134	71	29	11.4	2.8	5$094
1914	474	89	205	39	679	128	70	30	11.7	2.8	5$297
1915	501	79	243	38	744	117	67	33	10.1	3.5	6$348
1916	531	77	275	40	806	117	66	34	10.5	3.0	6$880
1917	586	79	297	40	883	120	66	34	10.9	2.2	7$378
1918	681	87	314	40	994	127	68	32	9.8	1.9	7$852
1919	819	109	346	46	1 164	154	70	30	7.3	2.0	7$547
1920	946	82	607	53	1 553	135	61	39	7.1	3.5	11$547
1921	1 277	44	1 583	54	2 860	98	45	55	8.9	5.3	29$257
1922	1 525	33	2 477	54	4 002	87	38	62	7.4	4.9	45$782
1923	1 950	21	5 013	55	6 963	76	28	72	9.0	4.5	91$701
1924	2 098	21	5 950	59	8 048	80	26	74	6.9	3.8	101$05
1925	2 531	25	5 870	58	8 401	83	30	70	7.6	4.2	101$05
1926	3 089	31	5 811	58	8 900	88	35	65	7.5	3.2	101$05
1927	3 669	39	5 698	60	9 366	99	39	61	6.2	3.7	94$75
1928	3 837	40	5 737	59	9 573	99	40	60	4.7	3.0	96$67
1929	3 736	38	5 768	58	9 503	96	39	61	4.9	3.3	98$75
1930	3 336	34	5 983	61	9 319	94	36	64	5.0	2.6	98$75
1931	2 832	26	6 591	60	9 422	86	30	70	5.0	2.8	110$00
1932	3 147	29	6 224	57	9 371	85	34	66	4.9	2.5	110$00
1933	3 129	28	3 797	35	6 926	63	45	55	3.5	3.5	110$00
1934	3 892	35	3 118	28	7 010	64	56	44	3.5	3.7	110$00
31-12-1935	3 532	32	3 059	28	6 591	60	54	46	3.3	3.4	110$00
1936	3 670	33	2 921	27	6 591	60	56	44	3.1	3.5	110$00
1937	3 744	34	2 629	24	6 372	58	59	41	2.8	3.5	110$00
1938	3 757	34	2 568	23	6 324	58	59	41	2.9	3.5	110$00
1939	3 966	36	2 420	22	6 385	58	62	38	2.9	3.5	110$00
1940	5 273	53	523	5	5 796	58	91	9	2.4	3.9	100$00
1941	5 545	55	499	5	6 044	60	92	8	2.0	4.3	100$00
1942	5 648	56	466	5	6 114	61	92	8	1.9	3.9	100$00
1943	5 967	60	378	4	6 346	63	94	6	1.9	3.6	100$00
1944	6 203	62	350	3	6 553	66	95	5	2.0	3.2	100$00
1945	6 595	66	340	3	6 935	69	95	5	1.8	3.3	100$00
1946	7 094	71	318	3	7 412	74	96	4	1.7	3.1	100$00
1947	8 321	83	256	3	8 578	86	97	3	1.9	3.4	100$00

50. COMPOSIÇÃO FINANCEIRA

Voltemos agora a nossa atenção para a composição da dívida pelos grandes tipos financeiros, que nos é dada no quadro 37.

Nas vésperas da primeira guerra mundial, a dívida consolidada interna vinha à cabeça desta composição, com pouco menos de 1/2 do total da dívida, seguida da dívida amortizável externa, com pouco menos de 1/3 do total, da dívida flutuante interna, com cerca de 1/8 do total e da dívida amortizável interna, com cerca de 1/10 do total. A dívida flutuante externa estava reduzida a níveis insignificantes.

Com a primeira guerra mundial, o primeiro tipo de dívida a crescer foi o da flutuante interna, primordialmente sob a forma de suprimentos do Banco de Portugal ao Tesouro. Em 1917, a dívida flutuante interna ultrapassava já 1/5 do total, enquanto a dívida consolidada interna e a dívida amortizável interna perdiam peso, a dívida flutuante externa crescia moderadamente e a dívida amortizável externa mantinha o seu peso graças à revalorização que a desvalorização do escudo lhe trazia.

Em Abril de 1918, efectuou-se uma primeira grande conversão da dívida. Os suprimentos do Banco de Portugal ao Tesouro foram transferidos da dívida flutuante interna para a dívida amortizável interna. Isto fez subir a parte desta última no total para 1/4 e depois mesmo pa-

ra 3/10, com a obtenção de suprimentos adicionais, enquanto a dívida flutuante interna recuava até 1/10 do total.

Os dois factos fundamentais dos anos de 1919 a 1923 são, entretanto, a utilização do auxílio financeiro de guerra do Reino Unido, contabilizado como dívida flutuante externa, que fez subir esta parcela para o segundo lugar, com mais de 1/4 do total, e a desvalorização do escudo, que, além de ter contribuído para esta subida da dívida flutuante externa, trouxe, por revalorização, a dívida amortizável externa para o primeiro lugar, com mais 2/5 do total. Em compensação, houve um ligeiro recuo dos pesos da dívida amortizável interna e da dívida flutuante interna, apesar do seu aumento absoluto, para 1/6 e 1/20, respectivamente, e a queda para o último lugar da dívida consolidada interna, que ficou com apenas 1/25 do total.

Nos anos de 1924 a 1928, a contracção da dívida incidiu nos tipos da dívida consolidada interna e da dívida flutuante interna. Como ao mesmo tempo se estabilizou o câmbio do escudo, ambas viram crescer o seu peso no total, moderadamente — para 1/15 — no caso da dívida consolidada interna, substancialmente — para 1/5 — no caso da dívida flutuante interna, que ultrapassou mesmo a dívida amortizável interna. Entretanto, efectuara-se em 1926 outra conversão de tomo: a transferência da dívida de guerra da rubrica flutuante externa para a rubrica amortizável externa — isto tornou a primeira uma vez mais insignificante e fez subir a segunda para mais de metade do total.

No ano de 1929, foi integralmente paga a dívida flutuante externa (que daí em diante excluímos do cálculo da estrutura); nos anos seguintes, até 1934, foi-se gradualmente convertendo a dívida flutuante interna em dívida amortizável interna e dívida consolidada interna. Isto

preparou a extinção da dívida flutuante interna, ocorrida em 1935 (uma vez mais deixámos de incluir daí em diante os activos correspondentes a esta rubrica no cálculo da estrutura). Entretanto, em 1933, o desaparecimento da dívida de guerra trouxe uma quebra da dívida amortizável externa para cerca de $^{9}/_{20}$ do total. Com todos estes fenómenos, a dívida amortizável interna e a dívida consolidada interna passaram a ocupar, respectivamente, o segundo e o terceiro lugares, com $^{3}/_{10}$ e $^{1}/_{4}$ do total, aproximadamente.

1936 assistiu a uma nova conversão de vulto, desta vez de dívida amortizável interna em dívida consolidada interna. Gerou-se assim uma estrutura, que durou até ao início da segunda guerra mundial, em que vinha à cabeça a dívida amortizável externa, com um pouco menos de $^{9}/_{20}$ do total, seguida da dívida consolidada interna, com um pouco menos de $^{2}/_{5}$ do total e da dívida amortizável interna, com um pouco menos de $^{1}/_{5}$ do total. Não havia, nem tornou a haver durante o período em estudo, dívida flutuante, quer interna, quer externa.

A conversão da dívida amortizável externa em dívida consolidada interna, efectuada em 1940, encerra a lista das grandes conversões que devemos registar aqui. Com ela, a dívida consolidada interna subiu para perto de $^{2}/_{3}$ do total, enquanto a dívida amortizável externa baixou para menos de $^{1}/_{6}$ do total.

Ao longo dos anos seguintes, foi larga a contracção da dívida amortizável interna, o que permitiu a este tipo subir até quase $^{3}/_{10}$ do total, e de dívida consolidada interna, a qual manteve praticamente o peso adquirido em 1940. Em contrapartida, a dívida amortizável externa baixou gradualmente até menos de $^{1}/_{10}$ do total.

*

* *

Os principais fenómenos que influíram na evolução da composição da dívida podem ser agrupados em quatro grandes rubricas:

1ª - Contracção de empréstimos. Este fenómeno ocorreu em montante considerável por duas vezes durante o nosso período:

a) - Durante a primeira guerra mundial e o primeiro após-guerra, sob a forma de:

- suprimentos do Banco de Portugal ao Tesouro;
- utilização do auxílio financeiro de guerra do Reino Unido.

b) - Durante a segunda guerra mundial, sob a forma de empréstimos fundados internos (consolidados e amortizáveis).

2ª - Conversões, de que devemos destacar:

a) - A de 1918, que converteu os suprimentos do Banco de Portugal ao Tesouro de dívida flutuante interna em dívida amortizável interna.

b) - A de 1926, que converteu a dívida de guerra de dívida flutuante externa em dívida amortizável externa.

c) - A de 1929-1934, que converteu a dívida flutuante interna em dívida consolidada ou amortizável interna.

d) - A de 1936, que converteu praticamente toda a dívida amortizável interna fundada em dívida consolidada interna.

e) - A de 1940, que converteu a esmagadora maioria da dívida amortizável externa em dívida consolidada interna.

3ª - Desaparecimento da dívida de guerra em 1933 (e, com menos importância reduções por reembolso em 1913-1914 e nos anos de 1928 a 1940).

4ª - Desvalorização do escudo entre 1919 e 1923 (e, com menos importância outras flutuações cambiais).

*

* *

Podemos, assim, resumir a história da dívida pública portuguesa entre 1913 e 1947, nos seguintes traços gerais:

1º - A primeira guerra mundial interrompeu o esforço, ainda incipiente, de redução da dívida, que se verificara em 1913-1914, desencadeando os seguintes fenómenos:

a) - Saldo negativo das contas públicas, que obrigou à contracção de nova dívida (em geral, flutuante).

b) - Desvalorização do escudo, que tornou esmagador o peso da parte da dívida expressa em libras.

2º - As sequelas da primeira guerra mundial fizeram-se sentir até à grande depressão. Entretanto, foi possível:

a) - Reequilibrar as contas públicas, cessando a contracção de nova dívida.

b) - Estabilizar o câmbio, cessando a subida do peso da parte da dívida expressa em libras.

c) - Converter a dívida flutuante contraída por causa da guerra em dívida amortizável.

3º - Entre a grande depressão e a segunda guerra mundial, foi possível:

a) - Efectuar algumas conversões que tornaram a maior parte da dívida do tipo consolidado, ainda que à custa de uma subida da taxa de juro.

b) - Reembolsar uma parte (pequena) da dívida e conseguir algumas reduções de capital por conversão.

O desaparecimento da dívida de guerra contribuiu, entretanto, muito, para o alívio do ónus da dívida.

4º - A segunda guerra mundial exigiu, de novo, a contracção de novos empréstimos, devido aos saldos negativos das contas públicas, mas a abundância de capitais resultante da prosperidade económica e do saldo positivo da balança de pagamentos permitiu que essa contracção se fizesse sob a forma de empréstimos fundados internos.

QUADRO 37

COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA EFECTIVA LÍQUIDA

Fonte - Cálculo nosso, com base nos dados dos quadros 29 a 35.

Unidade - Valores em milhares de contos; estruturas em percentagens.

Data	Dívida Efectiva Líquida	Dívida Consolidada Interna		Dívida Amortizável Interna		Dívida Amortizável Externa		Dívida Flutuante Interna		Dívida Flutuante Externa	
	Valor	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
30-06-1913	681	322	47	62	9	207	30	86	13	4	1
1914	679	314	46	65	10	212	31	88	13	+ 0	+ 0
1915	744	312	42	66	9	248	33	116	16	1	+ 0
1916	806	316	39	66	8	265	33	143	18	15	2
1917	883	317	36	66	7	280	32	197	22	22	3
1918	994	317	32	228	23	293	29	130	13	26	3
1919	1 164	317	27	336	28	278	24	161	14	73	6
1920	1 553	316	20	455	29	413	27	172	11	196	13
1921	2 860	316	11	696	24	1 014	35	274	10	560	20
1922	4 002	316	8	818	20	1 552	39	409	10	906	23
1923	6 963	315	4	1 144	16	3 040	44	589	8	1 925	28
1924	8 048	664	8	1 475	18	3 281	41	418	5	2 211	28
1925	8 401	685	8	1 483	18	3 210	38	821	10	2 202	26
1926	8 900	714	8	1 482	17	3 137	35	1 350	15	2 217	25
1927	9 366	684	7	1 645	18	5 177	55	1 767	19	93	1
1928	9 573	688	7	1 646	17	5 243	55	1 939	20	57	1
1929	9 503	754	8	1 662	17	5 305	56	1 825	19	- 43	-
1930	9 319	1 089	11	1 886	20	5 256	56	1 201	13	- 114	-
1931	9 422	1 171	12	1 615	17	5 833	61	965	10	- 161	-
1932	9 371	1 103	11	1 800	18	5 858	60	1 107	11	- 497	-
1933	6 926	1 465	20	1 975	27	3 331	45	623	8	- 468	-
1934	7 010	1 915	26	2 002	28	3 322	46	31	+ 0	- 262	-
31-12-1935	6 591	1 960	27	1 977	28	3 271	45	- 353	-	- 266	-
1936	6 591	2 652	37	1 289	18	3 245	45	- 219	-	- 376	-
1937	6 372	2 736	38	1 268	17	3 225	45	- 209	-	- 648	-
1938	6 324	2 719	38	1 289	18	3 155	44	- 200	-	- 639	-
1939	6 385	2 742	39	1 305	18	3 098	43	- 30	-	- 729	-
1940	5 796	4 122	64	1 315	21	954	15	- 119	-	- 475	-
1941	6 044	4 222	64	1 497	23	896	13	- 130	-	- 440	-
1942	6 114	5 389	65	1 978	24	875	11	- 1 675	-	- 453	-
1943	6 346	5 938	68	1 959	22	863	10	- 1 938	-	- 477	-
1944	6 553	6 101	65	2 460	26	851	9	- 2 366	-	- 493	-
1945	6 935	6 296	64	2 756	28	835	8	- 2 457	-	- 495	-
1946	7 412	6 590	63	3 023	29	826	8	- 2 519	-	- 508	-

51. CAUSAS DAS VARIAÇÕES

51.1. CÁLCULO DAS CAUSAS DAS VARIAÇÕES DA DÍVIDA

As variações da dívida efectiva líquida podem ser decompostas em quatro parcelas de acordo com a seguinte fórmula:

Variação da dívida efectiva líquida =

= - saldo efectivo -

- ganhos e perdas em operações sobre a dívida -

- saldo das outras operações de tesouraria +

+ reavaliação da dívida expressa em moeda britânica

Dado não ser habitual efectuar este tipo de análise, vamos justificar previamente as parcelas adoptadas. Para isso, cremos que a apresentação de alguns cálculos é o método mais claro de exposição.

Variação da dívida efectiva líquida =

= dívida efectiva líquida no momento t -

- dívida efectiva líquida no momento 0 =

= (dívida expressa em moeda portuguesa no momento t +

+ dívida expressa em moeda britânica no momento t x

x taxa de câmbio no momento t -

- activos disponíveis em moeda portuguesa no mo -
  mento t -
- activos disponíveis em moeda britânica no mo -
  mento t x
x taxa de câmbio no momento t) -
- (dívida expressa em moeda portuguesa no momento
  0 +
+ dívida expressa em moeda britânica no momento 0 x
x taxa de câmbio no momento 0 -
- activos disponíveis em moeda portuguesa no mo-
  mento 0 -
- activos disponíveis em moeda britânica no momen
  to 0 x
x taxa de câmbio no momento 0) =
= (dívida expressa em moeda portuguesa no momento
  t -
- dívida expressa em moeda portuguesa no momento
  0) +
+ (dívida expressa em moeda britânica no momento t -
- dívida expressa em moeda britânica no momento 0) x
x taxa de câmbio no momento t +
+ dívida em moeda britânica no momento 0 x
x (taxa de câmbio no momento t -
- taxa de câmbio no momento 0) -
- (activos disponíveis em moeda portuguesa no mo-
  mento t -
- activos disponíveis em moeda portuguesa no mo-
  mento 0) -
- (activos disponíveis em moeda britânica no mo-
  mento t -
- activos disponíveis em moeda britânica no momen
  to 0) x
x taxa de câmbio no momento t -
- activos disponíveis em moeda britânica no momen
  to 0 x

x (taxa de câmbio no momento t -
- taxa de câmbio no momento 0) =
= (colocação de dívida em moeda portuguesa -
- amortização de dívida em moeda portuguesa) +
+ (colocação de dívida em moeda britânica) -
- amortização de dívida em moeda britânica) x
x taxa de câmbio no momento t -
- (entradas de fundos em moeda portuguesa -
- saidas de fundos em moeda portuguesa) -
- (entradas de fundos em moeda britânica -
- saidas de fundos em moeda britânica) x
x taxa de câmbio no momento t +
+ (dívida expressa em moeda britânica no momento 0 -
- activos disponíveis em moeda britânica no momento 0) x
x (taxa de câmbio no momento t -
- taxa de câmbio no momento 0) =
= (colocação de dívida em moeda portuguesa -
- amortização de dívida em moeda portuguesa) +
+ (colocação de dívida em moeda britânica -
- amortização de dívida em moeda britânica) x
x taxa de câmbio no momento t -
- (receitas efectivas em moeda portuguesa +
+ receitas na colocação da dívida em moeda portuguesa +
+ receitas em outras operações de tesouraria em moeda portuguesa -
- despesas efectivas em moeda portuguesa -
- despesas na amortização da dívida em moeda portuguesa -
- despesas em outras operações de tesouraria em moeda portuguesa) -

- (receitas efectivas em moeda britânica +
+ receitas na colocação da dívida em moeda britânica +
+ receitas em outras operações de tesouraria em moeda britânica -
- despesas efectivas em moeda britânica -
- despesas na amortização da dívida em moeda britânica -
- despesas em outras operações de tesouraria em moeda britânica) x
x taxa de câmbio no momento t +
+ (dívida expressa em moeda britânica no momento 0 -
- activos disponíveis em moeda britânica no momento 0) x
x (taxa de câmbio no momento t -
- taxa de câmbio no momento 0) =
= - [(receitas efectivas em moeda portuguesa -
- despesas efectivas em moeda portuguesa) +
+ (receitas efectivas em moeda britânica -
- despesas efectivas em moeda britânica) x
x taxa de câmbio no momento t] -
- {[(colocação de dívida em moeda portuguesa -
- receitas na colocação de dívida em moeda portuguesa) -
- (amortização da dívida em moeda portuguesa -
- despesas na amortização da dívida em moeda portuguesa)] +
+ [(colocação de dívida em moeda britânica -
- receitas na colocação de dívida em moeda britânica) -
- (amortização de dívida em moeda britânica -
- despesas na amortização de dívida em moeda britânica)] x
x taxa de câmbio no momento t } -

- [(receitas em outras operações de tesouraria em moeda portuguesa -
- despesas em outras operações de tesouraria em moeda portuguesa) +
+ (receitas em outras operações de tesouraria em moeda britânica -
- despesas em outras operações de tesouraria em moeda britânica) x
x taxa de câmbio no momento t] +
+ (dívida expressa em moeda britânica no momento t -
- dívida expressa em moeda britânica no momento 0) x
x (taxa de câmbio no momento t -
- taxa de câmbio no momento o) =

= - saldo efectivo -
- ganhos e perdas em operações sobre a dívida -
- saldo das outras operações de tesouraria +
+ reavaliação da dívida expressa em moeda britânica

*

* *

Vejamos agora como foram estimadas as parcelas em questão.

A variação da dívida efectiva líquida foi calculada a partir dos dados do quadro 36, por diferença entre os valores da dívida efectiva líquida no final dos sucessivos anos económicos.

O saldo efectivo foi transcrito do quadro 27.

A reavaliação da dívida expressa em moeda britânica foi calculada a partir dos dados do quadro 36, multiplicando o valor dessa dívida no final de cada ano econó-

mico, pela variação da taxa de câmbio entre esse ano económico e o seguinte.

Os ganhos e perdas em operações sobre a dívida foram estimados com base nas informações dos Relatórios da Conta Geral do Estado. Por esse motivo só são destrinçáveis da rubrica referida a seguir durante a segunda metade do período em estudo, e mesmo durante ela não incluem os lucros na amortização contratual de empréstimos amortizáveis.

Os saldos das outras operações de tesouraria foram calculados por diferença.

51.2. ANÁLISE DAS CAUSAS DAS VARIAÇÕES DA DÍVIDA

É altura de olharmos para os dados que constam do quadro 38. Que nos dizem eles sobre as causas das variações da dívida efectiva líquida nos quatro grandes períodos detectados na sua evolução no ponto 49?

Em 1913-1914, a redução da dívida (8 mil contos) é resultado da conjugação de saldos positivos efectivos (4 mil contos) e nas operações de tesouraria (6 mil contos), quase integralmente compensados pelas reavaliações (8 mil contos).

De 1914-1915 até 1927-1928, o aumento da dívida (cerca de 8,9 milhões de contos) é explicado comulativamente pelas reavaliações (cerca de 4.8 milhões de contos, ou seja, 54% do total), pelos saldos efectivos negativos (cerca de 3.6 milhões de contos, ou seja, 40% do total) e pelos saldos negativos nas operações de tesouraria (cerca de 0.5 milhões de contos, ou seja, 6% do total).

De 1928-1929 até 1940, a redução da dívida (cerca de 3.8 milhões de contos) corresponde quase exactamente aos ganhos em operações sobre a dívida (também cerca de 3.8 milhões de contos), já que os saldos positivos efectivos (cerca de 0.5 milhões de contos) e das outras operações de tesouraria (cerca de 0.1 milhões de contos) foram compensados pelas reavaliações (cerca de 0.6 milhões de contos). Dos ganhos em operações sobre a dívida merecem destaque: o desaparecimento da dívida de guerra (cerca de 2.5 milhões de contos), os ganhos na conversão do empréstimo amortizável externo 3% 1902 no empréstimo consolidado interno 4% 1940 (cerca de 0.5 milhões de contos), a redução na dívida ao Banco de Portugal em 1931 (também cerca de 0.5 milhões de contos) e os ganhos na extinção do empréstimo consolidado interno 3% 1852 (cerca de 0.2 milhões de contos).

De 1941 até 1947, o aumento da dívida (cerca de 2.8 milhões de contos), é integralmente explicado pelos saldos efectivos negativos (cerca de 3.1 milhões de contos), pois não houve reavaliações, e os ganhos em operações sobre a dívida (cerca de 0.2 milhões de contos) e os saldos positivos em operações de tesouraria (cerca de 0.1 milhões de contos) apenas os compensaram parcialmente.

QUADRO 38

CAUSAS DAS VARIAÇÕES DA DÍVIDA EFECTIVA LÍQUIDA

Fonte - Cálculo nosso, com base nos dados dos quadros 27 e 36 e dos relatórios da Conta Geral do Estado.

Unidade - Valores em milhares de contos.

Observação - A forma de cálculo de cada rubrica foi explicada no ponto 51.

Data	Variação da Dívida	Saldo Efectivo	Ganhos e Perdas em Operações sobre a Dívida	Saldo em Outras Operações de Tesouraria	Reavaliação da Dívida em Moeda Britânica
1913-1914	- 2	+ 4		+ 6	+ 8
1914-1915	+ 65	- 30		+ 6	+ 41
1915-1916	+ 62	- 52		+ 10	+ 20
1916-1917	+ 76	- 58		+ 2	+ 20
1917-1918	+ 112	- 88		- 5	+ 19
1918-1919	+ 170	- 171		- 11	- 12
1919-1920	+ 389	- 188		- 18	+ 183
1920-1921	+ 1 307	- 199		- 177	+ 931
1921-1922	+ 1 142	- 230		- 18	+ 894
1922-1923	+ 2 961	- 649		+ 173	+ 2 485
1923-1924	+ 1 085	- 401		- 173	+ 511
1924-1925	+ 353	- 267		- 86	0
1925-1926	+ 505	- 410		- 95	0
1926-1927	+ 460	- 657		- 165	- 362
1927-1928	+ 207	- 158		+ 66	+ 115
1928-1929	- 70	+ 297		- 97	+ 123
1929-1930-	- 184	+ 85		+ 99	0
1930-1931	+ 103	+ 116	+ 495	- 32	+ 682
1931-1932	- 51	+ 48	+ 5	- 2	0
1932-1933	- 2 445	- 11	+ 2 503	- 47	0
1933-1934	+ 84	+ 10	- 23	- 71	0
1934-1935	- 419	+ 157	+ 192	+ 70	0
1936	0	+ 28	- 35	+ 7	0
1937	- 219	+ 104	+ 96	+ 19	0
1938	- 48	- 8	+ 32	+ 24	0
1939	+ 61	- 188	+ 18	+ 109	0
1940	- 589	- 165	+ 513	+ 25	- 216
1941	+ 248	- 343	+ 23	+ 72	0
1942	+ 70	+ 39	- 68	- 41	0
1943	+ 232	- 359	+ 39	+ 88	0
1944	+ 207	- 83	- 12	- 112	0
1945	+ 382	- 502	+ 88	+ 32	0
1946	+ 477	- 494	+ 42	- 25	0
1947	+ 1 166	- 1 318	+ 100	+ 52	0

CAPÍTULO 7 - CONCLUSÕES E PROBLEMAS EM ABERTO

SECÇÃO A - Efeitos Económicos das Finanças Públicas

SECÇÃO B - Um Programa de Trabalho

SECÇÃO A - EFEITOS ECONÓMICOS DAS FINANÇAS PÚBLICAS

52. A Economia Portuguesa entre as duas Guerras Mundiais

53. Política Financeira e Económica

52. A ECONOMIA PORTUGUESA ENTRE AS DUAS GUERRAS MUNDIAIS

52.1. TENDÊNCIAS ESTRUTURAIS

Praticamente nada se pode dizer sobre as tendências estruturais da economia portuguesa durante o período em estudo, com base nos dados anunciados no ponto 14. Com efeito:

a) - Desconhecendo o produto nacional, salvo em dois dos últimos anos do período em estudo, e mesmo assim para um âmbito geográfico mais restrito do que aquele a que dizem respeito as restantes variáveis, nada podemos afirmar sobre se, em relação ao conjunto da economia, houve:

- crescimento ou estagnação;
- abertura ou isolamento;
- intensificação ou redução do peso do Estado;
- aumento ou diminuição da liquidez.

b) - Desconhecendo a composição sectorial da actividade económica, nada podemos afirmar sobre se, em relação ao conjunto da economia, houve modernização ou imobilismo.

A mera comparação de variáveis como o consumo público, o investimento público, as importações, as exportações, os impostos directos, os impostos indirectos e a massa monetária é insuficiente para permitir conclusões

definitivas. Não deixaremos, porém, de notar que:

a) - Os anos da primeira guerra mundial foram, como adiante notaremos, de crise, não sendo de estranhar uma estagnação, ou mesmo retracção, do produto e da acumulação. Os restantes anos do período em estudo apresentam, em geral, sinais de expansão económica(1), expansão que deve ter sido especialmente nítida durante a segunda guerra mundial.

b) - Estes movimentos que sugerimos concordam com os da população: da ordem dos 6 milhões de habitantes em 1911 e 1920, mas já da ordem dos 6.8 milhões de habitantes em 1930, dos 7.7 em 1940 e dos 8.4 em 1950.

c) - Este possível crescimento não implica, de forma alguma, a presunção de uma modernização simultânea, tanto mais que o crescimento da população se ficou a dever em grande medida à diminuição da emigração por causa da política de porta fechada dos países do Novo Mundo. Isto poderá sugerir até uma pressão no sentido da ruralização do país, na medida em que o êxodo rural não tenha compensado tal diminuição.

52.2. EVOLUÇÃO CONJUNTURAL

Eis os valores, tomando para unidade a situação anterior à primeira guerra mundial, das principais variáveis disponíveis para análise, nos anos que, de acordo com

---

(1) A impressão qualitativa que se colhe da leitura dos relatórios do Banco de Portugal e dos relatórios da Conta Geral do Estado é a de que os anos de 1920, 1923, 1925, 1931 e 1937-1938 devem ter sido os principais anos de crise, para além dos da primeira guerra mundial e, num sentido especial que será abaixo precisado, dos da segunda guerra mundial.

as periodizações efectuadas em relação a cada uma, marcam as viragens das fases de evolução conjuntural que, em seguida, analisaremos uma a uma.

Ano	Impostos Directos	Impostos Indirectos	Consumo Público	Investimento Público
1913-1914	1.0	1.0	1.0	1.0
1917-1918	1.1	0.8	3.0	1.1
1923-1924	9.2	10.8	25.3	9.6
1928-1929	37.6	24.6	37.8	42.7
1938	48.6	27.6	49.1	99.8
1947	94.1	53.5	106.3	313.3

Ano	M0	M1	M2	Preços
1913	1.0	1.0	1.0	1.0
1918	2.5	2.6	2.7	2.9
1924	14.4	16.1	16.5	26.5
1929	16.7	22.5	27.0	23.2
1938	19.5	35.0	37.9	20.4
1947	72.7	149.0	144.0	41.0

Ano	Exportações	Importações	Câmbio
1913	1.0	1.0	1.0
1918	2.4	2.0	1.5
1924	27.1	33.2	25.1
1929	30.7	28.4	20.7
1938	32.5	25.8	21.0
1947	123.1	106.1	19.2

— A PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL: CRISE E INFLAÇÃO

Os anos da primeira guerra mundial foram anos de crise e de inflação: testemunha-o o facto de os preços terem subido mais do que qualquer das outras variáveis, com excepção do consumo público. Poderemos resumir os mecanismos do processo, dizendo que:

a) - O desvio da produção para fins bélicos nos países que eram os nossos principais fornecedores e as perturbações dos transportes, com origem no mesmo desvio e na guerra submarina, impediram o abastecimento regular da economia portuguesa em bens importados(1). Ora, entre esses bens contavam-se mercadorias essenciais para o consumo (tais como o trigo) e para a produção (tais como o carvão).

b) - A escassez de bens finais, quer importados, quer produzidos internamente, quando confrontada com a procura acrescida, sobretudo por parte do sector público(2), conduziu à alta dos preços, que a massa monetária

---

(1) Segundo o Anuário Estatístico, entraram em 1913 nos portos portugueses navios de longo curso e grande cabotagem totalizando 23 milhões de toneladas de arqueação bruta, das quais 10 milhões pertenciam à marinha britânica, 7.5 milhões à alemã e menos de 0.5 milhões à portuguesa. Com o desaparecimento da marinha alemã e a baixa progressiva da parte da marinha britânica, após o início da guerra, o total de entradas baixou para 19 milhões de toneladas de arqueação bruta em 1914, 12 em 1915, 9 em 1916, 4 em 1917 e 2.5 em 1918. A marinha portuguesa duplicou a sua acção em valor absoluto, após o apresamento dos navios alemães e austríacos surtos nos nossos portos em 1916, chegando a deter a maioria do tráfego, mas não conseguiu, naturalmente, compensar integralmente a baixa dos navios das restantes nações.

(2) O aumento da procura global deve ter assumido primordialmente a forma de aumento do consumo público militar:

- em serviços, através da mobilização que chegou, segundo o Anuário Estatístico, a elevar os efectivos das forças armadas a 200 mil homens, o que, a supormos que se trata sobretudo de rurais de

não acompanhou totalmente, devido a um aumento da velocidade de circulação.

— A INFLAÇÃO DO PRIMEIRO APÓS-GUERRA

Cessado o conflito, foi possível retomar o comércio externo nos moldes habituais, pelo que podemos considerar que terminou a crise específica do período da primeira guerra mundial. Com efeito, em 1924, o comércio externo já se havia posto a par com a subida dos preços.

Não terminou, porém, a inflação. Pelo contrário, recrudesceu em conjugação com uma baixa vertiginosa do câmbio do escudo. Face a tal recrudescimento, não é de espantar que a massa monetária tenha tido uma expansão mais moderada do que os preços, pois o aumento da velocidade de circulação deve ter coberto o desfasamento.

Quais os mecanismos desta inflação do primeiro após-guerra? Estaríamos tentados a falar de um processo mutuamente sustentado de degradação dos valores interno e externo da moeda, desencadeado:

a) - Pela insuficiente plasticidade da composição da oferta global perante as modificações do perfil da procura decorrentes da passagem de uma situação de guerra a uma situação de paz, apesar do retomar do comércio externo em termos normais.

b) - Pela incerteza quanto ao pagamento da dívida de guerra (que atingia então quase 20 milhões de libras)

---

produtividade marginal baixa ou nula, pode não ter influido no decréscimo da produção, mas fez provavelmente crescer a procura para consumo expressa monetariamente;

- em bens, que enfrentavam dificuldades de produção ou importação, como todos os outros.

e das reparações alemãs.

O seu final, por sua vez, poderá ser relacionado com a gradual assunção de uma clara política deflacionista pelo governo entre 1922 e 1924.

— A DEFLAÇÃO DA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 1920-1930

Os anos de 1924 a 1929 assistiram ao fim do crescimento dos índices relativos aos preços e aos câmbios e à sua ultrapassagem pelos índices relativos às finanças públicas e ao comércio externo, em suma, ao fim da inflação. Isso resultou, em grande medida, da política deflacionista seguida então pelo governo, a qual será discutida em pormenor no ponto seguinte. Daí a denominação genérica que atribuimos ao período.

Não se infira, porém, dessa denominação, que houve uma recessão económica. Este aspecto é, digamo-lo uma vez mais, questão sobre a qual não podemos tirar conclusões sólidas por falta de elementos. Estaríamos, quando muito, tentados a sugerir que, dado o facto de a expansão da massa monetária ter sido provocada quase exclusivamente pela expansão do crédito ao sector privado, houve provavelmente uma certa expansão da economia.

— A GRANDE DEPRESSÃO

Os anos que mediaram entre o início da grande depressão e a eclosão da segunda guerra mundial assistiram a uma clara expansão da massa monetária, a um crescimento mais reduzido das variáveis ligadas às finanças públicas e das exportações e à redução das importações e dos preços. Tratou-se provavelmente da continuação da expansão,

num ambiente de maior autarcia.

— A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: CRISE, PROSPERIDADE E INFLAÇÃO

A economia portuguesa viveu, durante a segunda guerra mundial, num ambiente misto de crise e de prosperidade, sobre um pano de fundo de inflação.

A crise teve raízes em dificuldades nos abastecimentos externos, em tudo análogas às verificadas durante a primeira guerra mundial.

A prosperidade foi motivada: pelo grande incremento da procura externa de certos produtos portugueses (de que foi caso principal o volfrâmio), do qual resultaram o incremento das exportações, o aparecimento de saldos positivos na balança comercial e o natural efeito positivo no nível da actividade económica; e pelas transferências em favor ou por iniciativa do grande número de refugiados que se acolheu ao país, do qual resultaram o engrossar dos saldos positivos da balança cambial(1) e idênticos efeitos sobre o nível da actividade económica.

A inflação, por fim, foi provocada pela conjugação da crise com os crescimentos da procura global e da massa monetária que estiveram relacionadas com a prosperidade.

Não é, neste contexto, de estranhar, o nítido crescimento do produto interno do Continente e dos índi -

---

(1) Observe-se que o saldo da balança cambial excedeu o da balança comercial, entre 1932 e 1939, em média, em pouco mais de 1 milhão de libras, mas passou a excedê-lo em mais de 2 e por vezes em mais de 3 milhões de libras a partir de 1941, com excepção de 1943.

ces de preços nele implícitos, quer em termos globais, quer em termos sectoriais, entre 1938 e 1947. Das modificações de estrutura ocorridas, é importante sublinhar a que diz respeito ao sector da energia, o que registou maior expansão a preços constantes e o único que registou baixa de preços. Trata-se, provavelmente, de um resultado da política de investimentos públicos ou apoiados pelo Estado no sector, a que já nos referimos no ponto 33.

Perante um crescimento real de quase 30% numa década, um esforço decisivo na expansão do sector da energia, sector de base para a modernização económica, e até um aumento do peso da indústria no conjunto da economia, poderemos falar do início de um arranque? É questão que não podemos também abordar aqui, sobretudo por estar relacionada com os anos posteriores a 1947. Fizémos já algumas reflexões a seu respeito em Valério, 1979.

QUADRO 39

RELAÇÕES EXTERNAS

Fonte - Exportações e importações: Anuário Estatístico; saldo e cobertura comercial, cálculo nosso; saldo cambial: relatório da Conta Geral do Estado.

Unidade - Comércio externo e saldos em milhares de contos; cobertura comercial em percentagens.

Observações:-

1. Os valores utilizados do comércio externo são os do comércio especial excluidos o ouro e a prata em barra ou moeda.
2. Era habitual, nos documentos oficiais da época, reconhecer-se que a série das exportações sub-estimava fortemente a realidade, em especial entre 1914 e 1940. O relatório da Conta Geral do Estado propõe, para a década de 1930-1940, com base em estatísticas de importação estrangeiras, um factor de correcção de 1.5.
3. O valor do saldo cambial de 1931 refere-se apenas ao segundo semestre.

Ano	Exportações	Importações	Saldo Comercial	Cobertura Comercial	Saldo Cambial
1913	35	89	- 54	45	-
1914	27	69	- 42	39	-
1915	34	76	- 42	44	-
1916	56	129	- 73	43	-
1917	55	137	- 82	40	-
1918	83	178	- 95	47	-
1919	107	229	- 122	47	-
1920	222	691	- 469	32	-
1921	224	933	- 708	24	-
1922	444	1 252	- 808	35	-
1923	684	2 299	- 1 615	30	-
1924	949	2 958	- 2 009	32	-
1925	862	2 475	- 1 613	35	-
1926	729	2 342	- 1 613	31	-
1927	723	2 662	- 1 940	27	-
1928	1 029	2 679	- 1 650	38	-
1929	1 073	2 529	- 1 455	42	-
1930	945	2 405	- 1 460	39	-
1931	811	1 673	- 862	49	+ 446
1932	791	1 707	- 916	46	+ 265
1933	802	1 905	- 1 103	42	+ 106
1934	909	1 965	- 1 056	46	- 15
1935	923	2 294	- 1 371	40	- 69
1936	1 026	1 994	- 968	51	+ 210
1937	1 202	2 353	- 1 151	51	+ 231
1938	1 139	2 300	- 1 161	50	- 165
1939	1 336	2 077	- 741	64	+ 391
1940	1 619	2 441	- 822	66	+ 659
1941	2 972	2 468	+ 504	120	+ 3 718
1942	3 939	2 477	+ 1 462	159	+ 4 528
1943	4 035	3 323	+ 712	121	+ 1 705
1944	3 166	3 920	- 754	81	+ 2 675
1945	3 237	4 050	- 813	80	+ 1 856
1946	4 587	6 857	- 2 270	67	+ 502
1947	4 307	9 445	- 5 138	46	- 2 799

QUADRO 40

PRODUTO INTERNO DO CONTINENTE

Fonte - Valores a preços correntes extraídos do nº 34 da série Estudos do Instituto Nacional de Estatística; estruturas, crescimentos e outros valores calculados por nós, com base nos dados fornecidos pela mesma fonte.

Unidade - Valores em milhares de contos; estruturas e crescimentos em percentagens.

Observações - Os valores de 1947 a preços de 1938 foram calculados com base nos dados para os dois anos a preços de 1954, o que explica a diferença entre o total e a soma das parcelas.
Os valores estão a custo de factores.

Sector	1938 pr. cor. Valor	Peso	1947 pr.cor. Valor	Peso	1947 pr. de 1938 Valor	Cres.
Agricultura, Silvicultura, Pecuária e Caça	3 786	32	10 610	31	4 496	19
Pesca	114	1	466	1	129	13
Indústrias Extractivas	121	1	237	1	93	- 23
Indústrias Transformadoras, Construção Civil e Obras Públicas	3 132	26	11 912	35	4 676	49
Electricidade, Gás, Água e Saneamento	190	2	311	1	317	67
Transportes e Comunicações	1 020	9	1 649	5	1 427	40
Administração Pública e Defesa	730	6	1 582	5	745	2
Outros Serviços	2 726	23	6 965	21	3 432	26
Total	11 819	100	33 732	100	15 281	29

53. POLÍTICA FINANCEIRA E ECONÓMICA

Obtido o quadro possível sobre o que foi a evolução da economia portuguesa entre as duas guerras mundiais, é altura de colocar a questão: tentou o Estado fazer inflectir essa evolução? Conseguiu-o?

Devemos, para maior clareza da exposição, dividir a resposta a esta pergunta em quatro partes:

a) - Na primeira, discutiremos a possível manipulação do volume dos fluxos que compõem as finanças públicas com objectivos relacionados com as consequências estritamente financeiras, isto é, relativas aos montantes da dívida pública, da massa monetária e do valor interno e externo da unidade monetária, desse volume — designaremos essa manipulação por política financeira.

b) - Na segunda, discutiremos a possível manipulação do volume e da composição dos fluxos que compõem as finanças públicas com objectivos relacionados com o ritmo de crescimento e a estrutura da economia — designaremos essa manipulação por política económica estrutural.

c) - Na terceira, discutiremos a possível manipulação do volume e da composição dos fluxos que compõem as finanças públicas com objectivos relacionados com as flutuações de curto prazo da economia — designaremos essa manipulação por política económica conjuntural.

d) - Na quarta, discutiremos as tentativas do Estado para alargar ou reduzir a extensão do sector da economia por ele directamente controlado — designaremos esse sector por sector público da economia.

53.1. POLÍTICA FINANCEIRA

Do que ficou dito nos capítulos anteriores, facilmente concluiremos que existiu uma política financeira invariável do Estado português ao longo de todo o período em estudo: obter o equilíbrio, ou mesmo saldos positivos nas contas públicas, por forma a que a dívida não aumentasse, ou mesmo diminuisse; colocar a dívida pública que fosse conveniente emitir para fins reprodutivos no mercado, por forma a que o Estado não pressionasse no sentido do aumento da massa monetária em circulação e a que, por via disso, não contribuisse para a redução do valor interno ou externo da moeda. É certo que esta política nem sempre foi, já o sabemos, coroada de êxito. É certo que chegou mesmo, durante as duas guerras mundiais, a ser relegada para segundo plano, perante as necessidades prementes geradas pela guerra. Nunca deixou, porém, de presidir como ideal à acção dos governos e dos Ministros das Finanças.

Importa, por isso, examinar se:

- o seu êxito assegurou a estabilidade financeira desejada e prevista;

- o seu falhanço provocou a instabilidade financeira receada e prevista.

— EFEITOS DO EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS

As vésperas da primeira guerra mundial e os anos entre 1928 e o início da segunda guerra mundial foram, como vimos no capítulo 5, aqueles em que o equilíbrio das contas públicas foi conseguido. Ora:

a) - Em ambos os períodos houve redução da dívida pública, como ficou provado no capítulo 6, se bem que outros factores que não os saldos positivos das contas públicas tenham pesado mais do que eles para esse resultado, como vimos no ponto 51.

b) - Em ambos os períodos o efeito da variação do crédito do Banco de Portugal ao Estado na variação da massa monetária foi negativo, como ficou provado no nosso estudo sobre a moeda.

c) - Em ambos os períodos houve estabilidade do valor interno e externo da unidade monetária, como ficou provado no mesmo estudo.

Os objectivos financeiros desejados e previstos foram, pois, atingidos, se bem que nem sempre, ou pelo menos exclusivamente, como resultado da política financeira seguida. Não nos abalançaremos a discutir as consequências económicas dessa política, devido à insuficiência dos dados disponíveis.

— EFEITOS DO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS

Os anos de 1914 a 1928 e o período da segunda guerra mundial foram, como vimos no capítulo 5, aqueles em que o equilíbrio das contas públicas não foi conseguido. Ora:

a) - Em ambos os períodos houve aumento da dívida pública, como ficou provado no capítulo 6, se bem que ou-

tros factores que não os saldos negativos das contas públi cas tenham, no primeiro deles, pesado mais do que eles para esse resultado, como vimos no ponto 51.

b) - Desde 1914 a 1924, o efeito da variação do crédito do Banco de Portugal ao Estado na variação da massa monetária foi positivo, como ficou provado no nosso estudo sobre a moeda; mais: foi mesmo o principal factor de criação monetária. Porém, de 1924 a 1928 e durante a segunda guerra mundial, foi o contrário que aconteceu, visto que o Estado pode, com maior ou menor dificuldade, recorrer ao mercado de capitais para colocar a sua dívida.

c) - Desde 1914 a 1924, houve baixa no valor interno e externo da unidade monetária, como ficou provado no nosso estudo sobre a moeda. Entre 1924 e 1928, porém, ambos subiram; e durante a segunda guerra mundial, se é certo que se verificou nova subida dos preços, também é certo que o câmbio se manteve estável e que se teria provavelmente verificado uma apreciação do escudo se não tivesse havido uma intervenção em sentido contrário do Banco de Portugal, em respeito pelos acordos que firmara com o Banco de Inglaterra para manter a paridade fixa de 1 £ = 100$00.

Os malefícios financeiros receados e previstos nem sempre ocorreram, como vemos, acontecendo, ou tendendo a acontecer, às vezes, até exactamente o contrário. Devere mos examinar mais profundamente as excepções à ocorrência desses malefícios na referência que adiante faremos à política conjuntural. Uma vez mais não nos abalançaremos a discutir as consequências económicas da política financeira.

53.2. POLÍTICA ECONÓMICA ESTRUTURAL

— A TRADIÇÃO DA MONARQUIA CONSTITUCIONAL

Desde, pelo menos, meados do século XIX, foi actuação habitual do Estado português o investimento para dotar o país da capacidade produtiva material de menor lucratividade necessária ao seu desenvolvimento. Esta política económica estrutural tradicional da Monarquia Constitucional era assim apresentada pelo ministro a cujo nome ficou ligada:

> "[...] a organização da Fazenda Publica não consiste no equilibrio entre a receita e a despesa do estado. A organização da Fazenda são as estradas, são os caminhos de ferro, é o desenvolvimento do commercio e das industrias, é o melhoramento das Colonias, e são as reformas em tantos ramos da Administração Publica, que todos se ligam entre si, e devem concorrer para a prosperidade do Paiz."
>
> (Fontes Pereira de Melo, Relatório às Cortes sobre o Orçamento para 1853-1854, Janeiro de 1853).

Não cabe aqui examinar o êxito desta política de investimentos. Mas importa sublinhar que o balanço que dela fazia a oposição republicana nos primeiros anos do século XX era francamente negativo:

> "Não há instrução, não há assistência pública, não há economia nacional, não há colonização, não há defesa nacional."
>
> (Afonso Costa, discurso na Câmara dos Deputados em 19 de Maio de 1908).

— A ACTUAÇÃO DA PRIMEIRA REPÚBLICA

Já conhecemos do capítulo 4 as novas prioridades na orientação das despesas públicas introduzidas pelos governos republicanos. Tais prioridades têm, por um lado, um significado político explícito: visam promover a cidadania, elemento basilar do novo regime. Têm, todavia, também, um significado económico, pelo menos implícito: trata-se de desenvolver a capacidade produtiva humana do país.

Uma avaliação dos efeitos dessa política não pode esquecer:

a) - Por um lado, que ela é uma política com um horizonte de muito longo prazo.

b) - Por outro, que ela foi perturbada, durante a maior parte do seu período de aplicação, pela primeira guerra mundial e suas sequelas, e que foi travada, se não mesmo invertida, depois do advento do Estado Novo.

Não nos abalançaremos aqui a essa avaliação, na medida em que nos faltam os elementos para tal. Tais elementos deverão ser constituidos por uma análise quantitativa e qualitativa do funcionamento do aparelho escolar no período em causa e pela estimativa do seu impacto no eventual aumento da produtividade da mão-de-obra durante ele e após o seu termo.

*

* *

Não cabe aqui qualquer referência às receitas. O regime fiscal herdado da Monarquia Constitucional nunca foi manipulado, por esta ou pelo regime republicano, com vista a promover o fomento económico através de incenti -

vos fiscais. A reforma fiscal de 1922, já o vimos no ponto 22, visou modernizar o sistema fiscal português; mas as suas preocupações estavam no campo da equidade fiscal e do aumento das receitas e não no da constituição de um enquadramento favorável ao desenvolvimento.

— A ACTUAÇÃO DO ESTADO NOVO

Pautou-se a actuação do Estado Novo neste domínio por modelos muito mais tradicionais: a primeira preocupação tornou a ser o investimento em infra-estruturas, isto é, na capacidade produtiva material. Como explicações do facto, poderemos apontar: o desinteresse, hostilidade mesmo, em relação ao projecto republicano de promoção da cidadania; a pressão da crise ligada à grande depressão, que reclamava iniciativas que pudessem absorver mão-de-obra sem qualificações especiais; e uma preocupação com o desenvolvimento do país:

> "O nosso problema continua sendo fundamentalmente o que era — a necessidade de colocar e fazer subsistir anualmente mais 90.000 indivíduos do nosso saldo fisiológico e os 30.000 ou 40.000 que as restrições impostas à immigração em vários Estados nos obrigam a sustentar e até aqui exportávamos. São 120.000 indivíduos a alimentar e a vestir e que precisam de ocupação, na metrópole ou nas colónias, sem falar em que paralelamente se há-de erguer o nível de vida de toda a população existente, grande parte da qual leva hoje vida de restrições, sem higiene,

> sem conforto, sem comodidades essenciais."
> (Oliveira Salazar, relatório da Conta Geral do Estado de 1931-1932, Novembro de 1932).

O estudo da composição das despesas públicas já nos revelou o quantitativo das iniciativas do Estado Novo neste domínio. Valerá a pena, no entanto, determo-nos um pouco no exame da principal tentativa feita, durante o período em estudo, para sistematizar esses esforços: a chamada lei de reconstituição económica (Lei nº 1 914 de 24 de Maio dde 1935).

Esta lei previa o dispêndio, durante um período de quinze anos, de seis milhões e meio de contos, em despesas de reorganização das forças armadas e de fomento económico, definindo-se como prioritários os sectores dos transportes e comunicações, da produção de energia, da hidráulica agrícola, das escolas e edifícios públicos, da urbanização e do crédito colonial, sem que se previsse, porém, a repartição precisa da verba global mencionada. O financiamento deveria provir de empréstimos, de saldos de anos económicos findos e de receitas ordinárias.

Na verdade, dispenderam-se 8 550.3 milhares de contos, ou seja, levando em conta o aumento dos preços verificado entre 1936 e 1950, 3 369.2 milhares de contos a preços de 1936: ficou-se, portanto, em cerca de metade do inicialmente previsto, o que, mesmo tendo em conta as perturbações causadas pela segunda guerra mundial, não pode deixar de ser considerado um sinal da fragilidade da vontade política de execução. Além disso, não pode deixar de ser sublinhado o facto de cerca de metade das despesas efectuadas corresponder a despesas militares: o fomento económico foi, isso, contemplado, apenas com 1 699.7 milha

res de contos[1].

* * *

Também desta vez não importa falar aqui de re - ceitas. Isso é facilmente explicável face ao que sabemos do ponto 22 ter sido a reforma fiscal de 1928-1929.

53.3. POLÍTICA ECONÓMICA CONJUNTURAL

Não nos parece que seja possível falar de uma política económica conjuntural por parte do Estado português até 1922. Deixaremos de lado a consideração dos anos anteriores ao período em estudo. Durante ele, de 1914 a 1922, a situação parece-nos clara: houve práticas infla - cionistas, em especial durante a primeira guerra mundial, mas não uma política inflacionista, a qual estava fora dos cânones admitidos, dos desejos dos governos e também além das possibilidades que a instabilidade política em geral lhes deixou.

— A DEFLAÇÃO: 1922-1930

A estabilização política ocorrida em 1922 permi tiu que o Estado português adoptasse uma política delibe- rada e eficiente de regresso à ortodoxia financeira. Este facto nada teria de excepcional, se a complexidade do fe- nómeno inflacionista não tivesse obrigado a agir num cam-

---

(1) Esta questão é desenvolvida num trabalho elaborado em colabora- ção com Ana Bela Nunes, que esperamos publicar em breve.

po bem mais vasto do que o habitual para que fosse possível estabilizar, além da massa monetária, o valor interno e externo da unidade monetária. Em especial, foi necessário intervir activamente no mercado cambial, intervenção prenunciada pelas tentativas algo infrutíferas de contrôle dos câmbios verificados desde 1914. Mais pormenorizadamente:

a) - A redução dos saldos negativos das contas públicas ocorrida entre 1922 e 1924 e a cessação do recurso aos suprimentos do Banco de Portugal ao Tesouro foram insuficientes para assegurar a estabilização sem a intervenção no mercado de câmbios.

b) - A estabilização pode efectuar-se sem que as contas públicas estivessem equilibradas.

Vejamos as fases que atravessou a acção do Estado durante os anos de 1922 a 1930:

1ª) - De Fevereiro de 1922 a Julho de 1924, lançaram-se as bases e iniciou-se a prática da política deflacionista: fez-se a reforma fiscal de 1922 e elaborou-se a pauta de 1923; reduziu-se o saldo negativo das contas públicas e cessou-se o recurso aos suprimentos do Banco de Portugal ao Tesouro; criou-se o Fundo de Maneio Cambial, dotando-o com os recursos resultantes da venda da prata amoedada entesourada pelo Estado e pelo Banco de Portugal e pela entrega obrigatória ao Estado de parte das cambiais de exportação.

2ª) - De Julho de 1924 a Julho de 1926, foi possível colher os frutos da acção anterior e da sua continuação, nomeadamente sob a forma de intervenção decidida nos mercados cambiais. É desta segunda fase que data realmente o fim da inflação do primeiro após-guerra.

3ª) - O elevado saldo negativo da gerência de 1926-1927, o recurso a novos suprimentos do Banco de Portugal ao Tesouro em Julho de 1926 e o falhanço da tentativa de obtenção de um empréstimo externo de 12 milhões de libras em 1927 criaram a sensação de hesitação ou impossibilidade de prossecução da política anterior.

4ª) - Logo, porém, as reformas da contabilidade pública de 1927-1929, a reforma fiscal de 1928-1929, a pauta de 1929 e, sobretudo, o equilíbrio das contas públicas a partir do ano de 1928-1929 concluiram a acção iniciada em 1922.

— A RESPOSTA PORTUGUESA À GRANDE DEPRESSÃO

O desencadear da grande depressão em Outubro de 1929 não alterou logo o tipo de actuação seguido pelo governo. Poderão ter contribuido para isso três factores:

a) - A convicção de que a crise mergulhava as suas raízes nas práticas inflacionistas mais ou menos declaradas dos anos anteriores:

> "Depois da guerra, a agricultura e a indústria, mercê da inflação de ouro nos Estados Unidos, de papel fiduciário nas outras nações e de crédito em todo o mundo, entregaram-se por quasi toda a parte a uma produção intensa e fora do normal. Todos obedeciam à necessidade de reconstituir ràpidamente os stocks esgotados durante a guerra, à ânsia ilimitada de lucros e ao estímulo que lhes vinha do poder de compra dos consumidores. Coincidiram com estes fenóme

nos grandes deslocações monetárias internacionais, a abundância dos depósitos, o emprego de capitais avultados nas acções e cotas de empresas, a especulação generalizada sobre títulos e moedas. Nesta febre de produção e de negócios, como sempre, não se via claro, nem se notou que mercados extensos — como a Rússia, a China, a própria Índia e outros países da Ásia e da América do Sul — estavam fechados ou tinham deminuido consideravelmente o seu poder de consumo."

(Oliveira Salazar, relatório da Conta Geral do Estado de 1929-1930, Novembro de 1930).

b) - A relativa benignidade dos efeitos da crise sobre a economia portuguesa:

"A repercussão da crise no organismo económico português vem fazendo-se com lentidão desde meados de 1929, mas ganhou intensidade crescente no decurso de 1930: a nossa estrutura agrícola e o baixo nível de vida da nossa população amorteceram porventura o choque, mas não podiam conservar-nos alheios às dificuldades de todo o mundo."

"O desemprêgo não atinge nas classes operárias proporções de longe comparáveis ao que se observa noutros países, mas faz os seus estragos, sobretudo nas classes médias, já duramente provadas pelos males da época anterior."

(Oliveira Salazar, relatório da Conta Geral do Estado de 1929-1930, Novembro de 1930).

c) - Enfim, a convicção, sempre presente, da justeza da ortodoxia financeira:

> "Para remate de todas as infelicidades vemos sobre a crise inglesa medrarem escolas de economistas e de políticos que defendem como remédio dos males os mesmos princí - pios — diriamos os mesmos erros — que são responsáveis de desorganizações passadas: outra vez as quebras da moeda, as inflações do meio circulante e do crédito, os câmbios depreciados, a espoliação dos credores, o inchaço dos orçamentos, o avolumar das despesas inúteis e o consequente rea - justamento dos preços,valores, situações."
>
> (Oliveira Salazar, relatório da Conta Geral do Estado de 1930-1931, Outubro de 1931)

Só assim se compreende que, em plena crise, se tenha tentado culminar o regresso à ortodoxia financeira com a estabilização do escudo em relação à libra e ao ouro (decreto com força de lei nº 19 869 de 9 de Junho de 1931).

A pressão da crise acabou, porém, por surtir os seus efeitos. E assim:

a) - Os saldos negativos das contas públicas foram aparecendo, sobretudo para finais da década de 1930--1940.

b) - O escudo acompanhou a libra, moeda do nosso principal parceiro comercial, nas suas sucessivas desvalorizações, a partir de 21 de Setembro de 1931 até à guer - ra.

c) - Foi feito um esforço para baixar a taxa de juro, movimento que beneficiava o Estado, por aliviar os encargos da dívida pública, e fomentava o investimento. O êxito deste esforço pode ser avaliado pelo exame da evolução da taxa de redesconto (veja-se o nosso estudo sobre a moeda), confrontada com a da taxa de juro dos empréstimos contraidos pelo Estado, indicada na secção B do capítulo 6.

Será razoável sublinhar que a tentativa de promover o aumento da procura global fundamentalmente através do investimento público e privado se articula com a política estrutural referida acima e se adequa à preocupação com o baixo nível de desenvolvimento da economia portuguesa, que já comprovámos com várias citações neste ponto.

— O COMBATE À INFLAÇÃO DURANTE A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Resta-nos, para concluir este ponto, referir o que passou durante a segunda guerra mundial.

Tendo tomado consciência de que estava em curso um processo inflacionista alimentado pelo afluxo de meios de pagamento sobre o exterior, o governo procurou atenuar esse processo através da absorção de parte da massa monetária em circulação, num esboço do que chamaríamos hoje operações de mercado aberto. Essa absorção tinha ainda duas outras vantagens: permitia financiar os vultuosos saldos negativos das contas públicas; e proporcionava ao Estado a acumulação de disponibilidades de tesouraria para os anos do após-guerra, que se previam difíceis, devido à provável inversão do sinal do saldo da balança de pagamentos (o que, na realidade, se veio a verificar, como se vê pelos dados do quadro 39). Tinha ainda o seguinte

aspecto convidativo: podia fazer-se com encargos relativamente reduzidos para o Estado, graças à possibilidade de se poder efectuar pela colocação de títulos da dívida pública com juro baixo e em grande parte consolidados.

O processo foi assim descrito pelo então Ministro das Finanças:

> "O Estado, absorvendo capitais, atenuou-a [à queda da taxa de juro], limitou o meio circulante, e imobilizou poder de compra e contribuiu assim para limitar a alta de preços conseqüente ao desenvolvimento que a este trouxeram os excedentes da balança de pagamentos."
>
> (Costa Leite, relatório sobre a Conta Geral do Estado de 1942, Julho de 1943)

53.4. O SECTOR PÚBLICO DA ECONOMIA

— A ACTUAÇÃO DA PRIMEIRA REPÚBLICA

O sector público da economia teve, durante a Primeira República, dois elementos principais:

a) - Os serviços autónomos.

b) - A intervenção no domínio dos abastecimentos.

As linhas essenciais da história dos primeiros já foram traçadas no ponto 6. Podemos distinguir entre esses serviços autónomos três tipos:

a) - Serviços tradicionais do Estado autonomizados — é o caso dos cinco serviços autónomos herdados da Monarquia Constitucional.

b) - Serviços correspondentes a novas funções do Estado — é o caso do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral e dos serviços de apoio à agricultura.

c) - Serviços correspondentes a tentativas de penetração do Estado em sectores lucrativos da economia, como forma de obtenção de receitas — é o caso dos Transportes Marítimos do Estado.

O grande problema dos serviços autónomos foi terem sido um insucesso financeiro, no contexto desfavorável da inflação do primeiro após-guerra, na medida em que os seus preços não foram actualizados ao ritmo da inflação — já referimos no ponto 31 o montante dos subsídios que lhes foram pagos para suprir os saldos negativos das contas de exploração. Daí o ambiente negativo criado à sua volta, do qual vieram a resultar:

a) - A liquidação dos Transportes Marítimos do Estado em 1925.

b) - O aluguer à Companhia dos Caminhos-de-Ferro Portugueses das linhas férreas do Estado em 1927.

c) - A reforma global dos serviços autónomos de 1928.

O essencial sobre a intervenção do Estado no domínio dos abastecimentos foi também já dito nos pontos 21 e 33. Ela é análoga, nas suas motivações, à que ocorreu, durante o primeiro conflito mundial, em todos os beligerantes. Como especificidade portuguesa, haverá apenas que notar o seu prolongamento durante o após-guerra, em parte como consequência da inflação, visto que o Estado a procurou usar como um instrumento de luta contra a alta do custo de vida, através do subsidiar das subsistências. Deve, todavia, notar-se, que a injecção de meios de pagamento em circulação que tal política de subsídios

implicava constituia, por sua vez, uma prática inflacionista. Indiscutível, a avaliar pelo seu impacto nas finanças públicas, o abandono dessa intervenção a partir de 1922.

Uma última referência à Companhia dos Tabacos de Portugal, que o Estado pretendeu administrar directamente após o termo dos contratos de arrendamento de 1891 e 1907, desencadeando com isso uma violenta reacção, que terá sido um dos detonadores da revolução de 28 de Maio de 1926 que acabou com o regime parlamentar.

— A ACTUAÇÃO DO ESTADO NOVO

As primeiras iniciativas da ditadura militar que sucedeu à Primeira República em Maio de 1928 tiveram um carácter de nítido recuo na dimensão do sector público da economia: lembremos o arrendamento das linhas férreas do Estado e o regresso do sector dos tabacos à iniciativa privada. Este tipo de política foi confirmado em documentos basilares do novo regime, como a Constituição de 1933 (artigo 33º) e o Estatuto do Trabalho Nacional (artigo 6º)pela proibição da posse de explorações comerciais ou industriais pelo Estado, ressalvando, porém, a sua intervenção na gestão de empresas por ele financiadas.

Não exageremos, entretanto, a ideia de que o Estado Novo adoptou uma política de liberalismo económico. Com efeito:

a) - As ressalvas dos artigos 33º da Constituição de 1933 e do artigo 6º do Estatuto do Trabalho Nacional foram largamente aproveitadas durante o período em estudo (lembremos o caso do sector da energia).

b) - Os artigos 31º e 32º da Constituição de 1933 e o artigo 7º do Estatuto do Trabalho Nacional afirmaram, claramente, o princípio da regulação pelo Estado da vida económica e social, o que se concretizou, por exemplo, nas restrições ao alargamento da capacidade produtiva industrial, habitualmente conhecidas por condicionamento industrial.

c) - Não cessou a criação de novos serviços autónomos para fazer face a exigências de um mundo em trans - formação. Citemos como exemplo a Emissora Nacional de Radiodifusão.

SECÇÃO B — UM PROGRAMA DE TRABALHO

54. Estudos a Efectuar

54. ESTUDOS A EFECTUAR

— ESTUDOS DE PORMENOR

Uma primeira linha em que parece interessante prosseguir os esforços iniciados com este estudo é a da elaboração de estudos de pormenor sobre vários aspectos das finanças públicas portuguesas entre as duas guerras mundiais aqui apenas aflorados. Destacaríamos entre eles:

a) - As diferentes receitas públicas, em especial as referidas na secção D do capítulo 3.

b) - Os vários tipos de despesas públicas, em especial através do esmiuçar dos estudos económico e funcional, abordados nas secções C e D do capítulo 4.

c) - Os diversos empréstimos, gerações de empréstimos, ou tipos de empréstimos, citados na secção B do capítulo 6, aos quais se poderão juntar as rendas perpétua e vitalícia.

Caberá observar aqui que, provavelmente, alguns desses temas deverão, por conveniência e comodidade do estudo, ser examinados em âmbitos temporais próprios, diferentes dos escolhidos para os estudos que designaremos por intermédios.

— ESTUDOS INTERMÉDIOS

Este segundo tipo de estudos para que apontamos constitui o género a que pertencem os trabalhos que elaborámos sobre as finanças públicas e a moeda entre as duas guerras mundiais.

Como já dissémos no início deste trabalho, é na elaboração deste tipo de estudos que nos parece residir o fulcro do progresso da história económica do Portugal contemporâneo, na medida em que são eles que permitirão coligir materiais para estudos globais e determinar os temas importantes para estudos de pormenor. Além das finanças públicas e da moeda são temas próprios para este tipo de estudos o comércio externo, a população activa, os sectores produtivos, etc..

-- ESTUDOS GLOBAIS

Não seria razoável concluir sem referirmos explicitamente o que constituirá, naturalmente, a cúpula de todos estes esforços: a elaboração de estudos globais sobre o conjunto da economia portuguesa em períodos como o que escolhemos para âmbito deste trabalho, ou mesmo de sínteses sobre épocas mais vastas.

Se alguma coisa há a acrescentar sobre eles é, porém, que o seu momento ainda não chegou, se o que desejamos é, efectivamente, conhecer, através da convergência das abordagens tradicionais da história e da economia, o Portugal mais ou menos recente, de onde emergiu aquele em que hoje vivemos. Uma síntese sólida precisa de alicerces — reconhecer que a sua tarefa é abri-los, poderá ser o principal mérito dos actuais historiadores da economia do Portugal contemporâneo.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

A - Fontes Oficiais

B - Estudos e Outras Fontes

Observações:- A dificuldade de distinguir nos textos da época entre as fontes e os estudos, levou-nos a separar destes apenas as fontes oficiais.

Utilizámos também os dados colhidos para dois trabalhos ainda não publicados:

- A Moeda em Portugal 1913-1947
- A lei de reconstituição económica — um exemplo dos projectos e realizações do Esta Novo (de colaboração com Ana Bela Nunes)

A - FONTES OFICIAIS

— Annuaire Statistique de la Société des Nations

Foi publicado para os anos de 1927 a 1944.

Utilizámos a colecção da Biblioteca Nacional.

— Anuário Estatístico

Até 1917, os volumes publicados estão incompletos, não incluindo as partes relativas à economia e às finanças.

A partir de 1917, os volumes publicados já estão completos, contendo o de 1917 séries retrospectivas até 1912 ou 1913 da maior parte dos dados económicos e financeiros. A publicação foi bienal até 1923 e anual a partir desse ano.

Utilizámos as colecções das bibliotecas do Instituto Nacional de Estatística e do Instituto Superior de Economia.

— Banco de Portugal (Relatório e Contas)

Foi publicado anualmente durante todo o período em estudo.

Utilizámos a colecção da biblioteca do Banco de Portugal.

— Conta Geral da Administração Financeira do Estado

Foi publicada para os anos de 1883-1884 a 1896-1897 de acordo com o regime da Lei de 25 de Junho de

1881 e de 1907-1908 a 1919-1920 de acordo com o regime da Lei de 20 de Março de 1907. Não foi publicada para os anos de 1897-1898 a 1906-1907.

Nenhuma biblioteca de Lisboa possui a série completa das Contas Gerais da Administração Financeira do Estado relativas ao período abrangido pelo nosso estudo disponível para consulta pública. Tivemos, por isso, que recorrer a três fundos:

a) - O do Arquivo Histórico do Ministério das Finanças, para o ano de 1913-1914.

b) - O da biblioteca do Instituto Nacional de Estatística, para os anos de 1914-1915 a 1916-1917.

c) - O da biblioteca do Banco de Portugal, para os anos de 1917-1918 a 1919-1920.

— Conta Geral do Estado

Foi publicada para os anos a partir de 1920-1921, durante o período em estudo de acordo com o regime do Decreto-lei nº 27 223 de 21 de Novembro de 1936.

Consultámos a série completa de 1920-1921 a 1947 que existe na biblioteca do Instituto Superior de Economia.

— Diários das Sessões do Senado, da Câmara dos Deputados e da Assembleia Nacional

Foram publicados para os anos em que funcionou o parlamento. Consultámos exclusivamente, e de forma seleccionada, os debates sobre questões financeiras.

Utilizámos a colecção da Biblioteca Nacional.

— Diário do Governo

Consultámos no Diário do Governo:

a) - A legislação financeira - na 1ª série.

b) - As contas públicas provisórias - na 2ª série.

c) - As notas da dívida flutuante - nos apêndices à 2ª série.

Utilizámos as colecções do Arquivo Histórico do Ministério das Finanças e da Biblioteca Nacional.

— Junta do Crédito Público (Relatório e Contas)

Foi publicado para todo o período em estudo, de acordo com os sucessivos regulamentos da Junta (Decreto de 8 de Outubro de 1900, Decreto nº 13 949 de 16 de Julho de 1927 e Lei nº 1 993 de 13 de Fevereiro de 1936).

Consultámos as colecções (incompletas) do Arquivo Histórico do Ministério das Finanças e da biblioteca do Instituto Superior de Economia.

— Movimento Financeiro de Portugal

Trata-se de uma retrospectiva da evolução das finanças e da dívida do Estado desde 1910 até 1933, publicada em 1934, sob a responsabilidade do Director-Geral da Contabilidade Pública, António José Malheiro.

— Portugal Económico e Financeiro

Trata-se de uma retrospectiva da evolução das finanças e da dúvida do Estado desde 1928 até 1936, publicada em 1938, sob a responsabilidade do deputado José Dias de Araújo Correia, relator do parecer da Comissão da Assembleia Nacional sobre as contas públicas de 1928-1929 a 1936. Tem referências a períodos anteriores.

— O Rendimento Nacional Português

Trata-se de uma retrospectiva da evolução do rendimento nacional do Continente para os anos de 1938 e de 1947 a 1958, publicada em 1959 pelo Instituto Nacional de Estatística. É o nº 34 da série Estudos.

— Orçamento Geral do Estado

Há que distinguir entre:

a) - As propostas governamentais.

b) - Os diplomas legais de aprovação.

c) - Os orçamentos desenvolvidos.

As propostas governamentais apenas existiram nos anos em que houve intervenção parlamentar na aprovação do direito orçamental e apenas nos interessarem no contexto do conhecimento dos debates parlamentares que sobre elas incidiram.

Os diplomas legais de aprovação, cuja lista foi apresentada no ponto 7, foram, naturalmente, consultados na 1ª série do Diário do Governo.

Os orçamentos desenvolvidos só existiram, obviamente, nos anos em que foi aprovado um Orçamento. Não existiram, portanto, nos anos de 1919-1920 a 1921-1922 e de 1924-1925 e 1925-1926. Para os restantes anos, surgiu um problema semelhante ao que ocorreu com a Conta Geral da Administração Financeira do Estado — nenhuma biblioteca de Lisboa tem à consulta pública uma série completa dos orçamentos desenvolvidos, pelo que tivemos de recorrer a três fundos:

a) - O do Arquivo Histórico do Ministério das Finanças, para os anos de 1913-1914, 1922-1923 e 1923--1924.

b) - O da biblioteca do Instituto Nacional de Estatística, para os anos de 1914-1915 a 1918-1919.

c) - O da biblioteca do Instituto Superior de Economia, para os anos de 1926-1927 em diante.

— Relatório do Governo ao Congresso de Dezembro de 1913

Trata-se de um relatório sobre a actividade dos vários ministérios em 1913, apresentado pelo primeiro governo de Afonso Costa.

— Relatório do Ministro das Finanças ao Congresso de Dezembro de 1914

Trata-se de um relatório sobre a actividade do Ministério das Finanças em 1914, apresentado pelo Minis -

tro das Finanças do segundo governo de Bernardino Machado, António dos Santos Lucas.

— Situação Económica e Financeira de Portugal

Trata-se de uma retrospectiva da evolução das finanças e da dívida do Estado, da circulação monetária e do comércio externo de 1910 até 1925 e de uma colectânea de informações sobre o regime fiscal e a situação económica do país em meados da década de 1920-1930, publicada em 1926, sob a responsabilidade de Francisco Gonçalves Velhinho Correia, como relatório para a Sociedade das Nações.

B - ESTUDOS E OUTRAS FONTES

ANDRADE (Anselmo de) - Portugal Económico - Coimbra, França & Amado, 1918 (2ª edição).

ANDRADE (Anselmo de) - Política, Economia e Finanças Nacionais Contemporâneas - Coimbra, Coimbra Editora, 1926.

BERTIER (P.); BOUROCHE (J.-M.) - Analyse des Données Multi-dimensionnelles - Paris, Presses Universitaires de France, 1975.

BRANCO (Carlos Soares) - Aspectos da questão monetária portuguesa - Boletim do Banco de Portugal: nº 3, Julho-Dezembro de 1933; nº 4, Janeiro-Junho de 1934.

CABREIRA (Tomás) - O Problema Financeiro - Lisboa, Imprensa Africana, 1912.

CABREIRA (Tomás) - O Problema Tributário Português - Lisboa, Libânio da Silva, 1916 (2 volumes).

CAETANO (Marcelo) - A Depreciação da Moeda depois da Guerra - Coimbra, Coimbra Editora, 1931.

CAETANO (Marcelo) - Manual de Direito Administrativo — Coimbra, Coimbra Editora, 1947 (2ª edição).

CASTRO (Álvaro de) - A Acção Financeira do Governo Álvaro de Castro - Porto, Lumen, 1925.

CASTRO (Armando) - A Economia Portuguesa do Século XX 1900/ /1925 - Lisboa, Edições 70, 1973.

COSTA (Afonso) - Discursos Parlamentares - Compilação, Prefácio e Notas de A. H. de Oliveira Marques - Lisboa, Europa-América, 1973.

FERREIRA (José Eugénio Dias) - Tratado de Finanças Públicas - Lisboa. edição do autor, 1949-1950 (3 volumes).

FERRO (António) - Salazar - Lisboa, Empresa Nacional de Publicidade, 1933.

GODINHO (Vitorino Magalhães) - Estrutura da Antiga Sociedade Portuguesa - Lisboa, Arcádia, 1975 (2ª edição).

GODINHO (Vitorino Magalhães) - Noções operatórias na Abordagem Global das Sociedades - Lisboa, edição do MEIC, sem data.

GOMES (Mário de Azevedo); CALDAS (Eugénio Castro); BARROS (Henrique de) - Traços principais da evolução da agricultura portuguesa entre as duas guerras mundiais - Revista do Centro de Estudos Económicos, nº 1, 1945.

GUEDES (Armando Marques) - Cinco Meses no Governo - Porto, Chardron, 1926.

GUIMARÃES (Vitorino) - Do Ordenamento das Despesas Públicas - Lisboa, ISCEF, 1935.

Histoire Économique et Sociale du Monde (direction de Pierre Léon) - Volume V: Guerres et crises (direction de Georges Dupeux) - Paris, Armand Colin, 1977.

JOBIM (José) - A Verdade sobre Salazar - Entrevistas concedidas em Paris pelo Sr. Afonso Costa - Rio, Calvin Filho, 1934.

LEITE (João Pinto da Costa) - Lições de Finanças - Apontamentos de lições pelos alunos Hernâni Marques, Paiva Manso e Bacelar Ferreira - Coimbra, Atlântida, 1932.

LOPES (A. Simões) - O recurso à taxinomia numérica em análise regional - Estudos de Economia, vol. I, nº 2, Janeiro-Abril de 1981.

MARQUES (A. H. de Oliveira) - A Primeira República Portuguesa - Alguns aspectos estruturais - Lisboa, Livros Horizonte, 1975 (2ª edição).

MARQUES (A. H. de Oliveira) - História de Portugal - Lisboa, Palas, 1976 (2 volumes; 2ª edição).

MARQUES (A. H. de Oliveira) - História da Primeira Repúlica Portuguesa - As estruturas de base - Lisboa, Iniciativas Editoriais, s/data.

MARQUES (A. H. de Oliveira) - The Portuguese 1920's:a general survey - Revista de História Económica e Social, nº 1, Janeiro-Junho de 1978.

MARTINS (Carlos Manuel Alves) - Receitas *ex ante* e *ex post* do Estado português - Economia e Finanças, vol. XXIX, 1961.

MATA (Eugénia); VALÉRIO (Nuno) - Normas de direito financeiro nas constituições portuguesas - Revista de História Económica e Social, nº 3, Janeiro-Junho de 1979.

MONTEIRO (Armindo Rodrigues) - Do Orçamento Português — Lisboa, edição do autor, 1921-1922 (2 volumes).

OLIVEIRA (João Craveiro Lopes de) - A Evolução da Dívida Portuguesa nos Últimos Cem Anos e o Convénio de 1902 - Lisboa, Sociedade de Geografia, 1941.

PAELINCK (Jean); NIJKAMP (Peter) - Operational theory and method in regional economics — London, Saxon House, 1975.

RIBEIRO (Silva) - Optimização I: Programação Linear - Lisboa, AEISE, 1973.

RIBEIRO (Teixeira) - Finanças - Apontamentos de Lições pelos alunos Sollari Allegro, Rodrigues Pereira, Pinto Gomes e Brenha Ordonhas - Coimbra, Casa do Castelo, 1942.

ROCHA (Albino Vieira da) - A Reforma Monetária e as Finanças de Portugal - Coimbra, França & Amado, 1913.

SALAZAR (António de Oliveira) - O Ágio do Ouro: sua natureza e suas causas 1891-1915 - Coimbra, Imprensa da Universidade, 1915.

SALAZAR (António de Oliveira) - A questão cerealífera — O trigo - Coimbra, Imprensa da Universidade, 1916.

SALAZAR (António de Oliveira) - Lições de Finanças - Apontamentos de lições pelo aluno João Pereira Neto - Coimbra, Coimbra Editora, 1922.

SALAZAR (António de Oliveira) - Economia Política - Apontamentos de lições pelo aluno Alberto Menano - Coimbra, Gráfica Conimbrincense, 1927.

SALAZAR (Antônio de Oliveira) - A Reorganização Financeira: dois anos no Ministério das Finanças 1928 - -1930 - Coimbra, Coimbra Editora, 1930.

SALAZAR (Antônio de Oliveira) - Discursos 1928-1950 - Coimbra, Coimbra Editora, 1935-1951 (4 volumes).

SANTOS (Raúl Esteves dos) - Os tabacos e a sua influência na vida da nação - Lisboa, Seara Nova, 1974.

SILVA (Fernando Emídio da) - Ciência das Finanças e Direito Fiscal - Apontamentos de lições pelos alunos Silva Pinto, Assunção Matos, Semtob Sequerra e Miguel Quadros - Lisboa, edição dos alunos,1932.

SILVA (Fernando Emídio da) - As Finanças Portuguesas depois da Guerra - Coimbra, Imprensa da Universidade, 1934.

SILVA (Fernando Emídio da) - Conceptions classique et moderne des finances publiques par rapport au cas portugais - Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. VII, 1950.

SIMÕES (José Martinho) - Finanças - Coimbra, Livraria Neves, 1920.

SOUSA (José Ferreira de Marnoco e) - Finanças - Apontamentos de lições pelos alunos Silva Pera e Matos Miguens - Coimbra, França & Amado, 1913.

SOUSA (José Ferreira de Marnoco e) - Tratado de Sciência das Finanças - Coimbra, França & Amado, 1916.

VALÉRIO (Nuno) - Estrutura da economia portuguesa e investigação científica em Portugal - Comunicação ao Simpósio Nacional de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, Maio de 1979.

ÍNDICE

	Pág.
Plano Geral	1
Capítulo 1 - Introdução	3
Secção A - Apresentação	5
1. Origens do trabalho	7
2. Objectivos do trabalho	9
Secção B - Âmbito temporal	11
3. O período estudado	13
4. As balizas cronológicas	15
Secção C - Âmbito institucional	17
5. Administração Central, Administração Local e Administração Ultramarina	19
6. Centralização financeira e serviços autónomos	21
Capítulo 2 - Fontes e Metodologia	27
Secção A - Estudo dos fluxos financeiros	29
7. Estudo administrativo	31
7.1. Publicidade das finanças públicas	31
7.2. Duração do ano económico	32
7.3. Orçamento Geral do Estado	32
7.4. Conta Geral do Estado	38
7.5. Sistema contabilístico da Conta Geral do Estado	41
7.6. Contas das operações orçamentais	51
7.7. Fidedignidade das fontes oficiais primárias	52
7.8. Insuficiência do estudo administrativo	62
8. Estudo financeiro	64
9. Estudo económico	66
10. Estudo funcional	71

Pág.

Secção B - Estudo da dívida pública 79
11. Dívida e balanço 81
12. Regime e administração da dívida 85
13. Exame comparativo das fontes 90

Secção C - Estudo dos efeitos económicos das finanças públicas 97

14. Estudo da economia portuguesa 99

Secção D - Análise dos dados 101

15. Periodização de sucessões cronológicas de estruturas 103
15.1. Colocação do problema 104
15.2. Cálculos de base 105
15.3. Identificação e caracterização de períodos 108
15.4. Exemplo de aplicação do método 111

Capítulo 3 - As receitas 121

Secção A - Estudo administrativo 123

16. Classificação administrativa 123
16.1. As contas 125
16.2. Os capítulos 126
16.3. Os artigos 130

17. Composição administrativa 131
17.1. Composição por contas 131
17.2. Composição por capítulos 133
Quadro 1 - Composição das receitas por contas 136
Quadro 2 - Composição das receitas ordinárias por capítulos 140

18. Cumprimento dos Orçamentos 144
18.1. Questões sobre o confronto entre Orçamentos e Contas das Receitas 144

Pág.

18.2. Tentativa de periodização 145
18.3. Análise dos resultados 146
Quadro 3 - Cumprimento dos Orçamentos das Receitas 149

Secção B - Estudo financeiro 151

19. As receitas efectivas 153
Quadro 4 - Cálculo das receitas efectivas 156

Secção C - Estudo económico 159

20. Classificação económica 161
20.1. Impostos directos 162
20.2. Direitos aduaneiros 164
20.3. Impostos indirectos internos 165
20.4. Impostos sobre a transmissão da propriedade 166
20.5. Receitas não fiscais correntes 167
20.6. Receitas não fiscais de capital 169

21. Composição económica 171
21.1. Estudo geral 171
21.2. Os impostos directos 175
21.3. Os direitos aduaneiros 179
21.4. Os impostos indirectos internos 184
21.5. Os impostos sobre a transmissão da propriedade 187
21.6. As receitas não fiscais correntes ... 188
21.7. As receitas não fiscais de capital .. 190
Quadro 5 - Composição económica das receitas efectivas 192
Quadro 6 - Composição dos impostos directos 194
Quadro 7 - Composição dos direitos aduaneiros .. 196
Quadro 8 - Composição dos impostos indirectos internos 198

pág.

Quadro 9 - Composição dos impostos sobre a transmissão da propriedade 200
Quadro 10 - Composição das receitas não fiscais correntes 202
Quadro 11 - Composição das receitas não fiscais de capital 204
Secção D - Estudo jurídico dos impostos 207
22. Impostos directos 209
23. Direitos aduaneiros 229
24. Impostos indirectos internos 232
25. Impostos sobre a transmissão da propriedade 238
Capítulo 4 - As Despesas 243
Secção A - Estudo administrativo 245
26. Classificação administrativa 247
26.1. As contas 247
26.2. Os ministérios 248
26.3. Os capítulos 254
26.4. As classes 256
26.5. Os artigos, os números e as alíneas .. 256
27. Composição administrativa 257
27.1. Composição por contas 257
27.2. Composição por ministérios 259
Quadro 12 - Composição das despesas por contas ... 262
Quadro 13 - Composição das despesas por ministé - rios 266
28. Comprimento dos Orçamentos 270
28.1. Questões sobre o confronto entre Orçamentos e Contas das despesas 270
28.2. Tentativa de periodização 270
28.3. Análise dos resultados 272
Quadro 14 - Cumprimento dos Orçamentos das Despe - sas 275

Pág.

Secção B - Estudo financeiro 277

29. As despesas efectivas 279
Quadro 15 - Cálculo das despesas efectivas 282

Secção C - Estudo económico 285

30. Classificação económica 287
31. Composição económica 290
Quadro 16 - Composição económica das despesas efectivas 294

Secção D - Estudo funcional 297

32. Classificação funcional 299
32.1. Encargos da dívida 299
32.2. Despesas com as funções tradicionais não militares 300
32.3. Despesas com a defesa 303
32.4. Despesas com as colónias 304
32.5. Despesas com a economia 305
32.6. Despesas com a educação 307
32.7. Despesas sociais 307
33. Composição funcional 309
33.1. Estudo geral 309
33.2. Os encargos da dívida 320
33.3. As despesas com as funções tradicionais não militares 322
33.4. As despesas com a defesa 323
33.5. As despesas com as colónias 324
33.6. As despesas com a economia 325
33.7. As despesas com a educação 327
33.8. As despesas sociais 330
Quadro 17 - Composição funcional das despesas 333
Quadro 18 - Composição dos encargos da dívida 335
Quadro 19 - Composição das despesas com as funções tradicionais não militares 337

Pág.

Quadro 20 - Composição das despesas com a defesa 339
Quadro 21 - Composição das despesas com as colónias 341
Quadro 22 - Composição das despesas com a economia 343
Quadro 23 - Composição das despesas com a educação 345
Quadro 24 - Composição das despesas sociais 347

Capítulo 5 - Os Saldos 349

Secção A - Estudo administrativo 351

34. Saldos das contas dos rendimentos e despesas públicas 353
Quadro 25 - Saldos das contas dos rendimentos e despesas públicas 361
35. Cumprimento dos Orçamentos 365
Quadro 26 - Cumprimento dos Orçamentos quanto aos saldos 371

Secção B - Estudo económico 373

36. Saldos efectivos 375
Quadro 27 - Saldos efectivos 381

Secção C - Estudo económico 383

37. Saldos correntes 385
Quadro 28 - Saldos correntes 389

Secção D - Estudo político 391

38. Guerra ou paz 393
39. Estabilidade ou instabilidade governativa 395
40. Grau de influência política do Ministério das Finanças 401
Anexo - Lista dos Presidentes do Ministério e dos Ministros das Finanças entre 1 de Julho de 1913 e 31 de Dezembro de 1947 407

Pág.

Capítulo 6 - A Dívida 409

Secção A - Questões preliminares 411

41. Problemas de avaliação 413
41.1. Definição e classificação financeira 413
41.2. Valores nominais e cotações de mercado 415
41.3. Unidades monetárias 418

Secção B - Os empréstimos 423

42. Empréstimos consolidados internos 425
42.1. 3% 1852 425
42.2. 6 1/2% 1923 427
42.3. 5 1/2% 1933 429
42.4. 4 1/2% 1933 429
42.5. 4 3/4% 1934 429
42.6. 4% 1934 430
42.7. 3 3/4% 1936 430
42.8. 4% 1940 431
42.9. 3 1/2% 1941 431
42.10. 3% 1942 431
42.11. 2 3/4% 1943 432
42.12. Síntese sobre a dívida consolidada interna 432
Quadro 29 - Dívida consolidada interna 436
43. Empréstimos amortizáveis internos fundados .. 438
43.1. 4 1/2% 1888-1889 438
43.2. 4% 1888 e 4% 1890 439
43.3. 4 1/2% 1903-1905 440
43.4. 3% 1905 440
43.5. 5% 1909 440
43.6. 4 1/2% 1912 441
43.7. 4 1/2% 1916 441
43.8. 5% 1917 442
43.9. 7% 1921 a 1924 442

Pág.

43.10. 6 1/2% 1928 443
43.11. 6 3/4% 1930 443
43.12. 6 1/2% 1930-1932 444
43.13. 6% 1932-1935 445
43.14. 4% 1937 445
43.15. 3 1/2% 1938-1941 446
43.16. 2 1/2% 1942 a 1946 446
43.17. 3% da União dos Vinicultores de Portugal 447
43.18. Síntese sobre a dívida amortizável interna fundada 447
Quadro 30 - Dívida amortizável interna fundada .. 451
44. Empréstimos amortizáveis internos especiais 453
44.1. No Banco de Portugal 453
44.2. Na Caixa Geral de Depósitos 455
44.3. Na Companhia Geral do Crédito Predial Português 463
44.4. No Banco Nacional Ultramarino 464
44.5. Síntese sobre a dívida amortizável interna especial 464
Quadro 31 - Dívida amortizável interna especial 467
45. Empréstimos amortizáveis externos fundados 469
45.1. 4% 1886 469
45.2. 4 1/2% 1891-1896 469
45.3. 3% 1902 470
45.4. Síntese sobre a dívida amortizável externa fundada 472
Quadro 32 - Dívida amortizável externa fundada 474
46. Empréstimos amortizáveis externos especiais 476
46.0. Divida de guerra 476
Quadro 33 - Dívida amortizável externa especial 478
47. Dívida flutuante interna 479
47.1. Bilhetes do Tesouro 479
47.2. Contas-correntes 480
47.3. Suprimentos ..-..... 481

Pág.

47.4. Fundo de Maneio Cambial 481
47.5. Outras rubricas 482
47.6. Síntese sobre a dívida flutuante interna 482
Quadro 34 - Dívida flutuante interna 484
48. Dívida flutuante externa 486
48.1. Bilhetes do Tesouro 486
48.2. Contas-correntes e depósitos 486
48.3. Suprimentos 487
48.4. Síntese sobre a dívida flutuante externa 488
Quadro 35 - Dívida flutuante externa 489
Secção C - Síntese: a dívida efectiva líquida .. 491
49. Evolução do quantitativo 493
49.1. O montante 493
49.2. O ónus 495
Quadro 36 - Evolução do quantitativo da dívida efectiva líquida 497
50. Composição financeira 499
Quadro 37 - Composição da dívida efectiva líquida 505
51. Causas das variações 507
51.1. Cálculo das causas das variações da dívida 507
51.2. Análise das causas das variações da dívida 512
Quadro 38 - Causas das variações da dívida efectiva líquida 514
Capítulo 7 - Conclusões e Problemas em Aberto ... 517
Secção A - Efeitos económicos das finanças públicas 519

Pág.

52. A economia portuguesa entre as duas guerras mundiais 521
52.1. Tendências estruturais 521
52.2. Evolução conjuntural 522
Quadro 39 - Relações externas 529
Quadro 40 - Produto interno do Continente 531
53. Política financeira e económica 533
53.1. Política financeira 534
53.2. Política económica estrutural 537
53.3. Política económica conjuntural 541
53.4. O sector público da economia 547

Secção B - Um programa de trabalho 551

54. Estudos a efectuar 553

Bibliografia Utilizada 555