

Ensaio sobre as transformações estruturais das finanças públicas portuguesas: 1900-80

1. JUSTIFICAÇÃO PRELIMINAR

O presente estudo visa sintetizar — em termos ensaísticos e sintéticos, não de forma aprofundada e analítica¹ — as características fundamentais da evolução das finanças públicas portuguesas durante o presente século. Apenas se pretendem focar as transformações estruturais, numa perspectiva de *dinâmica estrutural*: assim, o objectivo deste escrito confina-se a enunciar a evolução dos elementos caracterizadores relativamente permanentes, ou variáveis apenas a médio e longo prazo, abstraindo da evolução factual e de curto prazo. É propõe-se fazê-lo tentando referenciar os factores paramétricos, correlativos, interferentes ou causais que, de forma principal ou essencial, permitem explicar tal evolução. O ensaio padecerá da falta de estudos monográficos bastantes, e bem assim da circunstância de ser elaborado no meio de uma investigação que ainda não foi possível concluir.

* Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Universidade Católica Portuguesa.

¹ Este ensaio aproveita os resultados provisórios de um programa de investigação ainda em curso; por isso não desenvolve os quadros quantitativos e restante material probatório ou de apoio. Não será inútil, até como concretização da metodologia de base, apontar o respectivo esquema:

1. Evolução (1900-80) do sector público português, quanto possível com caracterização quantitativa e global, assim decomposto:

1.1 Administração central (sector orçamental, serviços e fundos autónomos).

1.2 Administração local (incluindo, após 1974-76, o subsector das regiões autónomas).

1.3 Administração da segurança social (emergência e evolução).

1.4 Empresas públicas: dos estabelecimentos produtivos autónomos ao sector empresarial do Estado.

2. Evolução estrutural das componentes do sector orçamental:

2.1 Despesas públicas: evolução global e por classes.

2.2 Receitas patrimoniais; evolução global do património.

2.3 Receitas tributárias; evolução global do sistema fiscal.

2.4 Receitas creditícias; evolução global do recurso ao crédito público e suas principais modalidades (em especial o crédito externo); outras instituições creditícias.

2.5 A estrutura orçamental e sua relação com: a) a evolução da riqueza nacional nas suas principais medições; b) a evolução da estrutura e das políticas monetárias.

3. Evolução financeira e evolução da sociedade (estudo das variações estruturais em articulação, qualitativa e quantitativa, com a evolução da sociedade):

3.1 Evolução demográfica e estrutura financeira.

3.2 Evolução económica e estrutura financeira.

3.3 Evolução social e estrutura financeira.

2. ENQUADRAMENTO E PERIODIFICAÇÃO

2.1 Esta evolução tem um *enquadramento social* múltiplo, que aqui se não explicitará. Mas não deixa de ser importante seleccionar os caracteres que mais profundamente marcam o fenómeno financeiro, expressão por excelência das relações entre sector público e sector privado, entre Estado e economia, bem como do montante material das funções e tarefas assumidas pelo Estado. Claro que, sendo isto, ele é também expressão sintética, por um lado, do entrecruzar de influências entre as doutrinas e ideologias relativas à sociedade e das suas linhas de força e, por outro lado, dos interesses organizados e inorgânicos da sociedade e das suas relações de força orientadas para o Estado e para a partilha dos benefícios resultantes da sua actividade.

Não deixará, todavia, de se acentuar que a evolução nestes oitenta anos não é linear, particularmente porque a dependência da estrutura e das instituições financeiras relativamente à configuração política da sociedade é muito forte: nos domínios doutrinário, político e institucional sucedem-se a fase de agudização mais radical do nosso liberalismo (após o período final da Monarquia, a 1.ª República), a ditadura conservadora que foi o Estado Novo corporativo (após o período da ditadura militar instável, as fases diversas da 2.ª República salazarista) e o regresso a uma democracia marcada por transformações estruturais de pendor socializante ou socialista (1974: 3.ª República). As finanças de um liberalismo estruturalmente atrasado sucederam-se, pois, uma fase de finanças autoritárias e conservadoras e uma nova estrutura, ainda indefinida, de finanças politicamente liberais e socioeconomicamente intervencionistas, se não socializantes.

A evolução socioeconómica é algo mais linear do que o foi a transformação nos domínios doutrinário e político-institucional. Embora não em termos rigorosamente uniformes, é mais nítida a passagem de umas finanças simples a uma estrutura complexa e diversificada; de um baixo nível de satisfação financeira de necessidades para uma dimensão do sector público próxima da das economias evoluídas do final do século, atestado pelo crescimento das despesas públicas e da carga fiscal; de uma estrutura financeira cuja função se restringia a ser mero suporte financeiro da administração pública, subordinado às opções administrativas, e uma estrutura financeira concebida como forma de satisfação de uma gama ampla e progressiva de necessidades descuradas pelo mero funcionamento do mercado.

2.2 Duas palavras sobre a *periodificação*.

As evoluções estruturais são, em regra, graduais (ainda quando pontuadas por rupturas). Daí que, se a periodificação é muitas vezes arbitrária ou convencional, mais o seja neste domínio. Mas, em certo sentido, a história portuguesa

3.4 Evolução regional e estrutura financeira.

3.5 Evolução institucional e política e estrutura financeira.

3.6 Síntese final.

4. A periodização da evolução estrutural:

4.1 Formulação do problema e metodologia.

4.2 A estrutura financeira do liberalismo agrário-comercial (1900-c. 1930).

4.3 A estrutura financeira do Estado corporativo:

4.3.1. A fase das reformas do classicismo financeiro, da depressão e das guerras exteriores (1929-c. 1955).

4.3.2 As políticas de fomento, a industrialização, o desenvolvimento financeiro, a guerra colonial; a satisfação das necessidades sociais: o desenvolvimento limitado do Estado corporativo e sua evolução para «Estado social»; as transformações e adaptações estruturais (c. 1955-74).

4.4 As finanças pós-revolucionárias: reformas, adaptações e incertezas (1974-....).

5. Conclusões e problemas finais.

do século XX é marcada por rupturas, cujo início, ou *turning point*, pode ser datado sem prejuízo da detecção de movimentos de fundo, cuja continuidade e/ou configuração transcendem os marcos cronológicos escolhidos. Por isso, a periodificação proposta não é mais do que um quadro de entendimento e exposição, sem pretender marcar simplisticamente o início e o termo rigorosos de fenómenos evolutivos que revelam, mesmo por baixo das rupturas, certa continuidade.

Consideramos, assim, *três períodos* característicos:

- 1.º O período das *finanças liberais*, que é o prolongamento da fase das finanças liberais que se inicia na depressão do final do século XIX e vai até 1929;
- 2.º O período das *finanças autoritário-corporativas*, que começa com a gestão financeira e a reconstrução do Estado operadas por Salazar e termina com o golpe de 25 de Abril de 1974, que instaurou o regime democrático²;
- 3.º O período das *finanças socializantes*, de 1974 até ao presente.

Com as reservas anteriores, considera-se possível discernir subperíodos ou fases evolutivas em cada um deles, como adiante se explicará.

3. FASE TERMINAL DAS FINANÇAS LIBERAIS

a) O REEQUILÍBRIO LENTO

3.1 A fase terminal das finanças liberais apresenta simultaneamente os caracteres englobantes da estrutura financeira própria do liberalismo agrário-comercial e da estrutura política de um Estado informado pelo modelo da democracia formal de inspiração liberal (salvo em períodos curtos, ainda assim mais com o significado real de interrupções ditatoriais do que com o de implantação de contra-modelos político-sociais larga ou radicalmente alternativos e marcados por instituições e valores essencialmente divergentes: João Franco: 1907-08; Sidónio Pais: 1917-18).

3.2 Durante o período que vai do início do século aos anos 30 não variam significativamente os traços definidores da estrutura financeira, após as transformações anteriormente ocorridas em consequência do processo de expansão financeira da Regeneração, da primeira e tímida industrialização dos anos 70 e da depressão posterior a 1891, que perdurou até ao final do século e se traduziu, no plano interno, no agravamento da crónica situação financeira e, no plano externo, na crise da dívida externa (resolvida apenas pelo convénio com os credores externos de 1901).

A primeira impressão colhida, durante o período, resume-se nas palavras de Armindo Monteiro: «[...] a história do *deficit* é a história das finanças portuguesas.»³ É lícito afirmar que, no essencial, a estrutura institucional continua a ser a que, firmada pelos primeiros governos da Regeneração, foi depois objecto de alterações formais, mas não de decisivas transformações (1851 e anos seguintes): estabilização da situação monetária, reforma da contribuição predial (subs-

² Em rigor, a 2.ª República começa em 28 de Maio de 1926; mas cremos que o Estado Novo corporativo, no domínio financeiro, começa em rigor com a gestão Salazar de 1928-29, pois é só aí que se iniciam mudanças significativas e consistentes dirigidas para um novo modelo de Estado; até então tratou-se de um golpe e uma ditadura não muito diferentes de experiências anteriores.

³ Armindo Monteiro, *Do Orçamento Português*, vol. I, 1921; vol. II, 1922 (obra ainda hoje sugestiva, rica de elementos e inteligentemente interpretativa).

tuituda formalmente só em 1913), adopção da nova pauta aduaneira proteccionista e reestruturação modernizante do sistema alfandegário, manutenção da estrutura da dívida pública, recriada com a conversão dos empréstimos amortizáveis no consolidado 3 %, crescimento das despesas correntes e de fomento, sem paralelo com o crescimento das receitas correntes (fundamentalmente impostos indirectos, aduaneiros e internos, incluindo os resultantes de monopólios fiscais, como o dos tabacos). Neste pano de fundo agitam-se veleidades vagamente reformistas, mas sem consistência profunda, primeiro pela resistência dos grandes interesses, pela instabilidade governativa e pela prioridade do surto capitalista que provém da política de fomento infra-estrutural da Regeneração e depois por virtude das dificuldades financeiras emergentes da crise financeira e da depressão generalizada do último decénio do século XIX⁴.

No panorama geral do liberalismo agrário-comercial importa todavia mencionar que nem só de desequilíbrio e endividamento — irmãos gémeos da nossa história financeira — vivem então as finanças públicas. Assistimos a uma certa reorganização da administração pública em geral e financeira em especial, a qual, sem retirar grande simplicidade à gestão financeira, lhe confere maior eficácia administrativa. Confirma-se, por outro lado, a crise da tributação indirecta, em consequência tanto da irracionalidade da carga fiscal indirecta como da reacção do público e dos comerciantes contra ela, dados os seus efeitos nocivos sobre o comércio em expansão: daí os frequentes conflitos políticos e até sociais que acompanham as tentativas de anular o défice pelo aumento da tributação, já que também a tributação das sociedades suscita reacções políticas que levam a periódicas suspensões da legislação inovadora aprovada.

3.3 Deve sublinhar-se que a situação no início do século, sem corrigir as constantes estruturais — predomínio da tributação indirecta, ausência de uma cobertura integral e racional do rendimento e do património por impostos directos, endividamento crescente do Estado, predomínio dos gastos correntes de administração geral, logo após as despesas com o serviço da dívida, que representam em permanência a primeira rubrica funcional das despesas públicas —, prenuncia ligeira inflexão das crónicas tendências desequilibrantes, que inflectem no sentido de reduzir a dimensão dos principais factores negativos. Os primeiros dez anos do século representam ainda a ultrapassagem da depressão dos anos 90, permitindo o aproximar de uma situação de relativa estabilização financeira, confirmada pela recuperação económica nacional e mundial.

3.3.1 Assim, o montante total das despesas, que estacionara na década anterior, tempo de deflação (54 542 contos em 1890-1891, 57 883 contos em 1900-01), sobe depois moderadamente (atingindo 73 593 contos em 1909-10). As receitas efectivas, e designadamente as de origem fiscal, crescem a um ritmo mais acelerado, confirmando a expansão presumível do produto e a maior regularidade das cobranças num país estabilizado com administração mais regular (no total, 40 924 contos em 1890, 55 923 em 1900 e 70 605 em 1910). A redução do défice — medido, em moldes clássicos, pela necessidade de recurso ao crédito, substancialmente gerada pelo excesso das despesas efectivas sobre as receitas efectivas — decorre desta tendência, sendo particularmente de notar

⁴ Breves referências fundamentais sobre o perfil estrutural das novas finanças liberais e sua evolução; A. Monteiro, *op. cit.*; Marnoco e Sousa, *Tratado de Ciencia das Finanças*, vol. 1, 1916; Anselmo de Andrade, *Portugal Económico — Theorias e Factos*, vol. 1, 1.^a ed., 1902; M. Teles, *A Evolução do Nosso Sistema Tributário*, s. d. (1936); A. L. de Sousa Franco, *Questões Financeiras*, vol. 1, 1972, pp. 161 e segs.; M. Halpern Pereira, *Política e Economia (Portugal nos Séculos XIX e XX)*, 1979, pp. 73-110; Luís da Silveira, «A venda dos bens nacionais (1834-43) [...]», in *Análise Social*, n.ºs 61-62, 1980; Fernando de Sousa, «O rendimento das ordens religiosas no final do antigo regime», in *Revista de História Económica e Social*, n.º 7, 1981; e bibliografia citada nestas obras.

que o orçamento de 1909-10 alcançava um quase equilíbrio, denotando um défice bastante reduzido em confronto com os dos anos anteriores ⁵. O método clássico mais usado na contenção do défice — a redução das despesas — funcionava relativamente bem, sobre um contexto geral de expansão relativa das receitas.

A dívida pública crescera, mas, como é natural, de forma mais moderada do que durante a primeira década: subira de cerca de 35 000 contos em 1835 para 573 000 em 1890 (a que acrescem 19 565 de dívida flutuante) e para 878 000 contos de dívida total em 1910 (dos quais 81 419 contos de dívida flutuante, referidos, como é curial, a 30 de Julho). Esta dívida fundada é, todavia — como se tornou regra após a conversão de 1852 —, consolidada, o que reduz relativamente o seu peso orçamental, ainda assim muito significativo (diminuído, aliás, depois daquela operação, ainda pela conversão Hintze Ribeiro, em 1901-02).

3.3.2 As *despesas de fomento*, em particular os gastos de obras públicas, na tradição política da Regeneração, sobem relativamente, o que corresponde ao perfil expansionista da primeira década do século: de 2443 contos haviam duplicado para 4597 decorridos vinte anos (de 1880-81 para 1900-01); e mais do que duplicam nos dez anos seguintes (em termos nominais, dadas as dificuldades de proceder a uma verídica correcção valutária) — subindo para 10 597 contos em 1910-11. Também as *despesas de instrução* subiram significativamente na primeira década do século, contrastando com o período de contenção e crise económica e financeira imediatamente anterior: 930 contos em 1880, 806 contos em 1900 e já 3057 contos em 1910. O total das *despesas militares* cresceu, apesar de tudo, moderadamente desde o final do decénio anterior: 7777 contos em 1893-94, 11 881 contos em 1910-11, com taxa mais acelerada a partir de 1900. Ao aumento regular dos *encargos da dívida* — que são a primeira rubrica do orçamento das despesas — juntam-se dois factores: por um lado, o crescimento anual da dívida pública; por outro, a estrutura dos prazos de amortização. Este último elemento de variação foi fortemente anulado, constituindo-se assim um factor de relativa estabilização, com as conversões de 1852 e 1902. O primeiro, porém, revela uma aceleração estrutural: segundo Balbi, a média anual de aumento da dívida foi, de 1820 a 1855, 1615 contos; de 1820 a 1910, 9339 contos; de 1855 a 1910, 14 256 contos ⁶. O serviço da dívida, que em 1827 atingia 1269 contos, subia em 1914 a 20 052; o acréscimo dos encargos da dívida, de 1827 até 1920, terá abrangido, segundo Armindo Monteiro, 28,4 % do total do crescimento nominal dos gastos públicos durante este período, após subirem a 47,5 % do valor da receita ordinária em 1875-76. E o seu peso na balança de pagamentos pode ser apreendido pelo montante do serviço da dívida externa, que no ano económico de 1911 atingia 8253 contos, a confrontar com um défice comercial de 13 341 contos ⁷. Enfim, as *despesas coloniais*, que haviam crescido muito nas décadas anteriores, estabilizam no primeiro decénio, para depois se reduzirem com o início da República: 4606 contos de 1870-71 a 1879-80, 12 045 contos de 1880-81 a 1889-90, 25 146 contos de 1890-91 a 1899-1900 e 27 486 contos de 1900-01 a 1913-14 ⁸.

3.3.3 O crescimento das *receitas* — cuja insuficiência está na raiz do défice — processa-se lentamente desde o início do século XIX até 1870, começando, a partir daí, devido à maior regularidade da administração tributária e ao

⁵ Anselmo de Andrade, *Relatórios e Propostas da Fazenda*, 1911.

⁶ A. Monteiro, *op. cit.*, vol. I, p. 31.

⁷ Vieira da Rocha, *A Reforma Monetária e as Finanças em Portugal*, 1913.

⁸ Almeida Ribeiro, *Relatório e Proposta da Lei sobre a Administração Financeira das Províncias Ultramarinas Apresentado ao Parlamento*, 1914.

desenvolvimento da riqueza ocorrido no período, a acusar uma mais pronunciada expansão. Esta não chega, todavia, para garantir o constante objectivo dos governos, que é alegadamente o de anularem o défice na execução orçamental; mas consegue por vezes aproximar-se, reduzindo-o. A fase do crescimento lento é bem documentada por estes números (nominais, como sempre): 1819, 9758 contos; 1826, 6602 contos; 1828, 11 030 contos; 1838, 8420 contos; 1846, 11 886 contos; 1861, 14 183 contos; 1870, 18 169 contos (sendo esta década, de algum modo, a de um começo de aceleração). A partir daí, a taxa acelera-se rapidamente: 1872, 2334 contos; 1880, 34 415 contos; 1890, 40 924 contos; 1900, 55 923 contos; 1910, 70 605 contos.

O sistema configura-se sempre em termos relativamente arcaicos. A sua base continua a ser constituída pelos impostos indirectos (direitos aduaneiros, nomeadamente de importação, e diversos impostos sobre o consumo, complementados pelo imposto do selo e por impostos especiais, que, as mais das vezes, são impostos cobrados em regime de monopólio fiscal ou de indústrias em regime especial). Curiosamente, o regime da tributação directa não se afasta significativamente da reforma da décima militar (1641), operada no seguimento da abolição dos impostos de privilégio por Mouzinho da Silveira (13 de Agosto de 1832). As diversas décimas prediais — impostos principais sobre a riqueza num país fundamentalmente agrário, ainda por cima com a ênfase peculiar que no regime económico tem o direito de propriedade — deram origem à contribuição predial (Decreto de 31 de Dezembro de 1852). Também da décima militar emergem a décima industrial e os maneios das fábricas, unificados pela Lei de 30 de Julho de 1860 na contribuição industrial, que tributa o rendimento das actividades industriais e de certas artes e ofícios. Novo regulamento foi publicado em 1872, cujas bases, sucessivamente revistas nos pormenores, subsistiram até à reforma de 1929. Ainda da décima provém a «décima de juros» ou «contribuição de juros», como é posteriormente designada, imposto sobre os empréstimos e outros actos que proporcionam benefício de capital — o qual vem a dar origem ao «imposto sobre aplicação de capitais» (Lei n.º 1368, de 21 de Setembro de 1922). Para não falar agora das contribuições de registo, direitos sobre a transmissão registal de bens imóveis e de imposto sucessório.

Neste quadro, não deixa de ter interesse acentuar, por um lado, o peso crescente que vão assumindo as receitas da contribuição industrial e, por outro, a inexistência, ao contrário do que ia sucedendo nos países mais desenvolvidos da Europa, de um estatuto fiscal próprio do trabalhador subordinado (estando o funcionário e agente do Estado isento de impostos), o que resulta da reduzida industrialização do País. Por outro lado, quando o Reino Unido já conhecia o sistema da tributação unitária do rendimento, é curioso verificar que as tentativas reformistas, excessivamente avançadas e talvez pouco realistas, não deixaram de o tomar como modelo ou fonte inspiradora, fracassando sistematicamente.

A primeira tentativa foi feita por Costa Cabral, ao fazer aprovar pelas Cortes a Lei de 19 de Abril de 1845, que visava substituir o sistema de quotidade vigente por uma tributação directa de repartição ou contingente, mais apta, perante a inoperância da Administração, a proporcionar receitas certas e a reduzir o famigerado défice orçamental. A par da contribuição predial e da contribuição de maneo, previa-se neste diploma uma contribuição pessoal, que (cf. Regulamento de 20 de Dezembro de 1845) incidia sobre os réditos das pessoas singulares, nacionais ou estrangeiras, que auferissem rendimentos de prédios, do trabalho ou da aplicação de capitais; os rendimentos da mulher casada não separada eram tributados por englobamento no rendimento do marido. A tributação era constituída por uma taxa geral (dois dias de trabalho, convertidos em montante fixo) e uma taxa domiciliária, variável em razão de diversos indicadores de riqueza. O sistema tributário de repartição foi uma das causas da «Maria da Fonte» e caiu com Costa Cabral, vigorando apenas durante o ano económico de 1845-46 (foi revogado pelo Decreto de 22 de Maio de 1846).

A Lei de 18 de Junho de 1880, da iniciativa de Barros Gomes, pretendia criar um imposto de rendimento, que compreenderia todos os rendimentos produzidos ou desfrutados no continente e Ilhas Adjacentes, repartidos por cinco classes: A — aplicação de capitais; B — exercício de qualquer emprego; C — propriedade imobiliária; D — comércio e indústria; E — rendimentos produzidos fora do território do continente e Ilhas, mas aqui desfrutados. Admitiam-se deduções diversas e nas classes B e D previa-se uma isenção de base; fixavam-se duas taxas gerais (2 % e 3 %), estabelecendo-se que a determinação da matéria colectável seria feita por comissões, ao nível de freguesia, com base em elementos fornecidos pelo contribuinte e pelo escrivão da Fazenda. Também este esquema, por demasiado avançado, não chegou sequer a entrar em vigor.

Uma terceira tentativa viria a ser feita pela Lei n.º 1368, de 21 de Setembro de 1922, de que adiante se falará — também ela, todavia, sem êxito. A personalização do imposto não correspondia, talvez, nem à concepção do Estado nem ao sistema económico-social e seu nível de desenvolvimento, nem à organização racional do Estado, que pretendia cobrar as receitas, ou das unidades empresariais ou familiares, que haveriam de pagá-las. Daí a incapacidade de um poder reformista resistir à negativa dos titulares de interesses. Portugal revelava-se, como é usual, sensível aos padrões culturais europeus, mas incapaz de viver na prática os seus aspectos mais evoluídos, sobretudo quando estes chocavam com os interesses estabelecidos e dominantes.

3.4 Na primeira década do século deparam-se-nos ainda outros aspectos que merecem realce.

Assim, é de notar a relativa simplicidade da administração financeira, com elevado grau de cumprimento do princípio da universalidade orçamental e implantação racional de uma administração tributária, aduaneira, patrimonial, orçamental e de tesouraria, cujo figurino, criado pelo Estado liberal no último quartel do século passado, se manteve, no essencial, até aos nossos dias, só com a «revisão» operada pelas reformas de Salazar.

Ressalta, por outro lado, o reduzido número e a escassez dos poderes próprios dos serviços autónomos orçamentais (Caixa Geral de Depósitos e instituições de previdência, serviços florestais e aquícolas, Caminhos-de-Ferro do Estado, porto de Lisboa e Correios e Telégrafos: como se vê, estabelecimentos industriais ou explorações de serviços de infra-estrutura, por isso mais diferenciados da administração pública comum). A par, a simplicidade e a centralização financeira são reforçadas pela redução, progressiva a partir da centralização cabralista e regeneradora, do peso financeiro das autarquias locais.

3.5 Em termos sintéticos, a «questão financeira» permanece como questão política essencial e nela avulta em perspectiva, como tema político central, a eterna questão do défice, encarado como insuficiência das receitas efectivas para cobrir as despesas totais ou efectivas. Apesar do optimismo político de algumas previsões orçamentais, os défices de execução configuram-se como elementos crónicos — se não estruturais — no início do século. Logo o primeiro défice, de 842 contos, no orçamento de 1820-21 (o primeiro do liberalismo), sobe rapidamente para 3868 contos em 1828. Até 1860-61, os valores do défice oscilam entre 206 contos (em 1846-47) e 4453 contos (em 1835-36). A partir de 1861-62 entra-se na era chamada por Armindo Monteiro «dos grandes défices», com 7100 contos nesse ano financeiro, para, em variações irregulares, se alcançar um pico em 1891-92 (14 652 contos), descendo após, com as drásticas políticas de redução de despesas, até 120 contos em 1893-94, no auge da crise financeira, à qual a contracção pretendia, na lógica liberal, ser a resposta adequada, para de novo se fixar em valores variáveis até 1909-10 (6896 contos).

No ataque à «questão do défice» inserem-se diversas reformas orçamentais e da contabilidade pública (designadamente as de 1863, 1870, 1881 e 1907) e tentativas para impor drástica alteração da sua aparente permanência: ora pela redução das despesas (chegando aos abatimentos nos vencimentos do funcionalismo), ora pela tentativa de obter subidas de receitas, mais por via de aumentos imediatos da tributação indirecta (v. g., os tabacos...) que por reformas fiscais. Dele resulta o recurso constante ao empréstimo — largamente externo até ao Convénio de 1902, sobretudo interno a partir daí — e a venda dos bens nacionais (com protraída diminuição do património nacional), dos bens dos emigrados e das ordens religiosas, para favorecer a nova classe possidente e proporcionar fundos imediatos que cobrissem o gasto orçamentado. Daí os dois mitos constantes da nossa psicologia financeira — o do *défice* e o da *dívida*.

3.6 Sendo esta a situação prevalente nos anos de 1900-10, como caracterizar o período posterior? A transição da Monarquia para a República tem profundo significado político, e por isso, como pela via aberta à introdução de reformas de fundo, assume relevância financeira. Todavia, no plano ideológico, ela confirma o regime liberal — que, de um liberalismo tornado conservador após a Regeneração, vira de novo radical; no plano institucional reforça o parlamentarismo no âmbito de uma democracia formal, dominada por partidos de caciques; no plano social mantém um certo predomínio da neo-aristocracia «burguesa», comercial e agrária, do liberalismo monárquico, apesar de dar maior voz, sobretudo nos primeiros anos e em curtas fases de radicalismo, aos pequenos comerciantes, aos funcionários e à baixa classe média do terciário urbano, em detrimento do país rural; no plano económico, continua o processo iniciado no princípio do século, de uma relativa expansão com regresso ao equilíbrio financeiro e de uma continuada, mas lenta, «pequena industrialização» do País agrário-comercial.

Sem esquecer a importância da viragem política, é admissível acentuar esta continuidade fundamental até à entrada de Portugal na guerra (9 de Março de 1916), que marca o começo de um novo e profundo processo de desequilíbrio financeiro, iniciador de uma nova fase (com certos aspectos cíclicos).

O período republicano iniciou-se, pois, com uma situação propícia, que, apesar das dificuldades da estabilização política (com forte tensão social provocada pela questão religiosa), foi continuada e aprofundada até às imediações da guerra. E começou também com uma forte vontade de modificação, ao menos daquilo que, na análise do tempo, representava o principal factor de distorção das finanças públicas imposto à actividade económica. Logo o Governo Provisório da República procurou «dar o tom», ao diminuir o imposto de consumo sobre os bens de consumo das classes mais pobres, ao recusar recorrer a empréstimos e ao conseguir aumentar as receitas efectivas, ao isentar os vinhateiros da discutida taxa predial, ao transformar o Tribunal de Contas, caído na rotina e no formalismo burocrático, numa Inspeção Superior da Fazenda. O Governo Afonso Costa, que subiu ao poder em Janeiro de 1913, culminou a evolução para o equilíbrio que se vinha processando, logrando alcançar o que nenhum Governo da Monarquia conseguira: vencer o défice, com tudo o que isso acarretava de mobilizador no plano psicológico. Apresentou saldo positivo no encerramento da gerência de 1912-13, bem como nos orçamentos de 1913-14 (este correspondido por um *superavit* de execução) e de 1914-15 (este já não efectivado). Aprovou a lei de reforma da contribuição predial e o Código da Contribuição Predial (Fevereiro e Junho de 1913), que havia de vigorar até à reforma dos anos 50, introduziu duradouramente a lei-travão, que reduzia a iniciativa parlamentar em matéria de diminuição de receitas ou aumento de despesas (tornando assim permanente, no nosso sistema financeiro, uma providência ocasional tomada em exercícios financeiros anteriores, designadamente por João Franco e seu ministro das Finanças, Driesel Schröter), aprovou um Código das Execuções Fiscais (1913), que também havia de durar até aos anos 60, e

reformou os orçamentos coloniais, cujo crescimento fora enorme nos últimos trinta anos e que eram causa vultosa de despesas. Foi a compressão de despesas — bem mais do que as raramente eficazes alterações tributárias — que esteve na base do êxito, bem medido por um milhão de libras de excedente em 1912-13⁹.

b) O REGRESSO À INSTABILIDADE E AO DESEQUILÍBRIO

3.7 Logo a seguir, a guerra — pelo aumento das despesas militares e pelos seus efeitos económicos gerais — veio, ainda antes da entrada de Portugal no conflito, inverter este culminar da tendência para o saneamento financeiro, da qual poderiam emergir algumas reformas estruturais, que sem tal saneamento se revelavam, no consenso geral, impossíveis. Sem contar com o factor circunstancial, mas importante — os homens também fazem a história —, da queda do primeiro Governo Afonso Costa (Fevereiro de 1914) e com a instabilidade e a deterioração políticas daí resultantes.

Preludiava-se assim a entrada em novo período, que emergiria após dois anos de transição (1914-16). Ele é marcado pelo regresso à instabilidade e ao desequilíbrio, mantendo ou agravando — com aspectos novos, designadamente o das transformações relativas à estrutura monetária, marcada pelo fim do padrão-ouro clássico — as características estruturais das nossas finanças liberais. O conflito provoca enorme aumento das despesas militares, que pela primeira vez ultrapassam (no orçamento ordinário e no orçamento extraordinário de guerra) o campeão das nossas despesas públicas: o serviço da dívida. Segue-se o pós-guerra, período de profundas transformações políticas, sociais e económicas em toda a Europa, marcada pela reconstrução, pela inflação e pela euforia artificial dos anos 20 no plano económico-social; pela emergência de novos padrões culturais e de novos sistemas económico-sociais, que à distância influenciam a Europa e o mundo; pelo ressurgir dos totalitarismos, de esquerda e de direita, que vão determinar a situação portuguesa, primeiro agravando a instabilidade política interna (que se torna endémica e, mesmo nos tempos de estabilidade governamental, não logra contrariar a tendência para a degradação político-social), depois facilitando o golpe militar de 28 de Maio de 1926, a subsequente ditadura militar e o desembocar desta na institucionalização do regime militar por Salazar, com sua consolidação no Estado autoritário corporativo (Estado Novo).

Este quadro externo é coerente com os caracteres mais marcantes da evolução financeira no período de 1916-29: o relativo agravamento das doenças crónicas — o défice orçamental e o endividamento público (que cresce e retoma o primeiro lugar entre as despesas, após a reabsorção do esforço bélico) — e a manutenção no essencial da carga fiscal e da estrutura de despesas. Como elementos mais inovadores, dada a transformação profunda do sistema monetário internacional e da estrutura das nossas transacções com o exterior, deve relevar-se a desvalorização interna e externa da moeda, com importantes reflexos no desequilíbrio financeiro induzido. À parte esta terceira característica, contudo, o período é de manutenção dos caracteres estruturais de natureza estritamente financeira, num Estado liberal em crise profunda — crise de regime

⁹ Veja-se o exaustivo reportório bibliográfico de A. H. de Oliveira Marques *Guia de História da 1.ª República Portuguesa*, 1981; especialmente: T. Cabreira, *O Problema Financeiro e a Sua Solução*, 1912; A. de Andrade, *Portugal Económico*, vol. I, 2.ª ed., 1918; Bento Carqueja, *Economia Política*, vols. III e IV, s. d.; T. Cabreira, *O Problema Tributário Português*, 2 vols., 1916-17; Basílio Teles, *III — A Constituição — IV — Finanças*, 1911; Afonso Costa, *Les Finances Portugaises [...]*, 1913; Vieira da Rocha, *op. cit.*; Álvaro de Castro, *A Acção Financeira do Governo Álvaro de Castro*, conferência, 1925; A. Marques Guedes, *Cinco Meses no Governo*, 1926.

mesmo —, com agravamento até à rotura de algumas tensões, geradoras dos factores de alteração estrutural que eclodiriam nos períodos seguintes. Algumas peripécias do reequilíbrio orçamental, à vista nos anos 20, permitem o rápido êxito da experiência Salazar, mas não alteram as tendências essenciais.

Para a situação contribuíram diversas causas, endémicas desde o século XIX: o aumento do volume da dívida flutuante, a especulação com divisas, o acentuado montante da dívida externa de guerra com a Inglaterra, o reaparecimento, após 1915, dos défices orçamentais crescentes, cobertos com a emissão de notas; além, porventura da influência das causas gerais de inflação de guerra. A acção governamental foi pouco intensa, tendo sido em 1915 criada uma Junta Reguladora da Situação Cambial, cuja actuação se suspendeu no ano seguinte. Tais causas deveriam, talvez, provocar uma depreciação mais rápida do que a verificada, se não fossem contrabalançadas pela expectativa de indemnizações de guerra e pelo crédito para despesas bélicas; por isso só veio a sentir-se plenamente a sua eficácia na fase posterior. A guerra voltou, aliás, a gerar desequilíbrios orçamentais crescentes, interrompendo o fugaz saneamento que a precedera.

3.8 Dominaram então a *inflação* — lenta (1914-19) e rápida (1919-24) — e a *desvalorização externa* do escudo. Os rendimentos dos impostos diminuíram uniformemente de 1912-13 até 1917-18. Mesmo antes da entrada de Portugal na guerra, o regresso de Afonso Costa ao Ministério das Finanças não gerou — nem poderia gerar — novos excedentes orçamentais, antes coincidiu com o retorno a um nível de défice nunca atingido em termos nominais e igual ao dos piores momentos da Monarquia, em termos reais, devido em boa parte às despesas de guerra, mesmo se financiadas por impostos extraordinários e empréstimos patrióticos. A situação não é só nossa: o mesmo, aliás, sucedeu na generalidade dos outros países europeus. O défice atingiu logo os 4 milhões de libras em 1914-15, para se colocar no máximo da 1.ª República em 1918-19 (15 milhões de libras), reduzindo-se então gradualmente (de forma muito especial de 1918-19 para 1919-20: de 15 para menos de 7 milhões de libras) e de 1922-23 para 1923-24 (de 5 para 2 milhões de libras), chegando a tendência para o reequilíbrio, aliada à política de estabilização monetária, a colocá-lo já em montante insignificante (abaixo de 2 milhões de libras) em 1925-26. Anos houve em que a instabilidade levou à não aprovação de orçamentos pelas câmaras legislativas, vivendo-se, sem política orçamental, em regime de duodécimos provisórios; e a desvalorização da moeda, que atingiu níveis nunca dantes vistos, provocou novos decréscimos das receitas fiscais. Em 1922-23, as receitas desciam a cerca de um terço do que haviam sido em 1919-20 e a cerca de metade dos valores médios de antes da guerra. Em termos nominais — que pouco representam, dada a depreciação da moeda —, os défices de 1835 a 1910 somavam 375 985 contos; e os de 1910 a 1921 atingiram 743 666 contos, apesar das duas gerências positivas de Afonso Costa. Calculava Armindo Monteiro que o défice de 1920-21 representaria 12,5 % da riqueza geral, sendo então pagas pelo Orçamento 60 000 pessoas!

3.9 Vejamos melhor como evoluíram os principais agregados, em termos estruturais e sintéticos. As despesas totais cresceram pouco de 1911-12 (79 316 contos) até 1915-16 (85 778 contos). A partir de 1916-17, as contas do Estado distinguem contas ordinárias e contas excepcionais resultantes da guerra (embora nestas se incluíssem muitos gastos que nada tinham a ver com a guerra). As primeiras (não se esqueça a conjuntura de inflação galopante que reina de 1916 a 1924) subiram de 91 070 contos (em 1916-17) para 234 679 contos (1920-21); isto é, haviam crescido 326 % sobre 1910-11. As despesas de guerra, que deviam ser exigidas, ao menos em parte, aos vencidos por via de compensações de guerra, montariam, segundo Armindo Monteiro, a um total

de cerca de 350 000 contos, atingindo o valor anual máximo (apesar da desordem da contabilização e orçamentação) em 1918-19 (126 626 contos). Foram, pois, as despesas de guerra (em sentido estrito) as que mais aumentaram; e, a par destas, as expedições às colónias e as inerentes despesas de reorganização militar. As despesas militares atingiram cerca de 20 % do total em 1910-11; nas contas de 1917-18 e de 1918-19 já subiam, porém, a cerca de 66 % das despesas totais. Mesmo sem as despesas extraordinárias de guerra (que tardaram até 1923-24 para serem liquidadas), os gastos do orçamento normal com o Exército e a Marinha subiam a 20 % em 1919-20, por vezes atingindo valores superiores (sempre entre 20 % e 30 % do total) até ao final da década. De qualquer forma, um indicador basta: de 11 881 contos, em 1909-10, sobem a 86 622, em 1920-21.

A par destes gastos, o serviço da dívida pública absorvia a parte mais substancial do Orçamento: cerca de 46 % do total das duas últimas contas da Monarquia e das primeiras da República. A desvalorização da moeda e a rigorosa gestão de Afonso Costa conseguiram diminuir o seu peso: cerca de 30 % em 1914-15 e de 15,6 % em 1918-19; subiu de novo no pós-guerra, atingindo 27 % do total em 1921-22, mantendo-se a níveis entre valores de 25 % e um pouco acima dos 30 % até ao fim da década de 30.

As despesas de fomento económico, por seu lado, terão crescido cerca de quatro vezes entre 1910-11 e 1920-21, ao passo que as despesas de assistência subiram mais significativamente entre 1910 e 1920, devido a uma política deliberada seguida durante a República e incrementada durante o sidonismo e ainda às necessidades emergentes da inflação e do conflito mundial: enquanto orçavam por 504 contos em 1900 e apenas por 864 em 1910, sobem já a 5316 em 1920. Do mesmo modo, a política de instrução (apesar da colocação de parte das suas despesas a cargo das câmaras municipais), cuja expansão nominal principiara no início do século (930 contos em 1880, 806 em 1900, 3057 em 1910), sofreu acentuada expansão (11 936 contos em 1920). As despesas coloniais foram, em compensação, restringidas (15 712 contos em 1919-20, para 27 486 em 1909-10).

Quanto à dívida pública, os anos de 1910-20 são tempos de grande crescimento. Ela terá aumentado, em média, 135 768 contos por ano (para 14 256 contos de incremento anual no período de 1855-1910). O total da dívida orçava em 1910 por 878 590 contos e em 1920 subia a 2 236 272. Na sua composição, um factor novo avulta também: o peso da dívida flutuante, que tende a transitar de uma gerência para outra, tornando-se então patológica. Assim, no total de 878 000 contos de dívida em 1910, a dívida flutuante pesava apenas pelo montante de 81 418 contos (9,2 %); ora em 1920 subia a 596 842 contos (mais 150 000 contos em Setembro desse ano), num total de 2 236 000 contos (26,6 %). Os encargos da dívida de novo subiam ao lugar de primeira rubrica das despesas públicas, passados os anos da guerra e seu rescaldo imediato. O seu peso real diminuía, contudo, excepto no tocante à dívida de guerra à Grã-Bretanha (22 milhões de libras em 1925), devido à desvalorização da moeda.

As dificuldades do recurso ao crédito externo e a vontade de ocultar a situação de endividamento, a par da dificuldade em lograr condições para satisfazer as necessidades orçamentais pelo crédito interno a médio prazo, originaram a expansão crescente da chamada *dívida flutuante patológica*. Como consequência do recurso a empréstimos a curto prazo junto do Banco de Portugal e da Caixa Geral de Depósitos, fundamentalmente para cobrir encargos públicos que não viam gerar-se, durante o exercício, a correspondente contrapartida em receitas, ia-se acumulando a dívida a curto prazo do Tesouro, sucessivamente prorrogada, junto daquelas instituições. Ela constituía um factor de desregulação monetária, de indisciplina monetária, de indisciplina financeira e de deterioração do crédito do Estado; e facilitava ademais a existência de uma «dívida oculta», que encobria parcelas do défice real do Estado ou de entidades públicas autónomas, sem as adicionar ao défice que devia constar das contas (aliás, para o

final da 1.^a República, o atraso ou inexistência das contas começa a tornar-se regra). Também as câmaras municipais, designadamente para efectuarem pagamentos, emitiam títulos de dívida própria, cuja capacidade de reembolso era inexistente e se destinava a ser descontada, em especial, pelas instituições públicas de crédito ou pelas caixas económicas.

As receitas totais — ou, melhor, apenas as receitas efectivas («rendimento do Estado») — apresentavam tendência quase estacionária, quando não decrescente em termos nominais (em conjuntura inflacionista; decrescente em termos reais terá sido sempre durante a década de 1910-20 e no início dos anos 20: 1910, 70 605 contos; 1911, 72 648; 1912, 81 408; 1913, 76 378; 1914, 86 095; 1915, 79 665; 1916, 89 197; 1917, 96 913; 1918, 84 331; 1919, 113 295; 1920, 119 615). A desvalorização da moeda, a descida do nível de vida durante a guerra, a fraude e a evasão fiscais, a irregularidade do funcionamento da administração financeira e a falta de motivação dos contribuintes para pagarem as dívidas fiscais vão de par com a inadequação do sistema fiscal, apesar de tudo largamente incapaz de cobrir com suficiente generalidade a capacidade tributária existente e de ultrapassar a óptica meramente fiscalista (aliás, como se vê, falhada). Só um novo sistema fiscal e uma reforma dos métodos da administração fiscal permitiriam sair desta situação; mas o próprio Afonso Costa falhou perante tal objectivo, que exigia tempo e autoridade.

A tentativa mais notável nesse sentido é a do Governo António Maria da Silva, que conseguiu aprovação parlamentar para a reforma fiscal, extremamente avançada para o tempo, apresentada pelo ministro das Finanças, Vitorino Guimarães (Lei n.º 1368, de 21 de Setembro de 1922). Ela visava criar um imposto global e pessoal que atingisse a totalidade dos rendimentos, em vez de gerar grandes vazios e espaços brancos, como o sistema em vigor. Assentaria esse imposto sobre o rendimento real dos contribuintes. O imposto pessoal de rendimento incidia sobre o rendimento de todas as pessoas singulares que residissem habitualmente em Portugal, abrangendo a totalidade dos rendimentos do contribuinte e do agregado familiar que com ele vivesse; podiam ser tributados separadamente, quando o contribuinte o requeresse, os filhos que obtivessem rendimentos de trabalho próprio ou de fortuna independente ou a mulher casada separada do marido. Admitiam-se deduções (pessoais umas, reais outras) ao rendimento total do contribuinte e a taxa do imposto era progressiva, indo de 0,5 % sobre os primeiros 5 contos até 30 % sobre a parte do rendimento colectável que estivesse acima de 165 contos. Ao mesmo tempo, criava-se um imposto geral de transacções, incidente sobre a generalidade das transacções das empresas. A duplicação dos impostos pagos pelas empresas (em 1923-24) foi factor de peso contra a reforma. As dificuldades de execução desta reforma foram enormes, desde a recusa da declaração de muitos contribuintes e o pulular das declarações inexactas sem que a Administração pudesse controlá-las e puni-las até à desorganização e incapacidade dos serviços e à reacção, sobretudo da alta classe média, contra a progressividade tributária, reputada injusta e tomada como forma de confiscar a riqueza. O mesmo defendiam os representantes dos interesses económicos e empresariais.

3.10 Causa de profundas transformações sociais e políticas, ocorridas para o final da República, cujos efeitos financeiros foram várias vezes aludidos, é o prolongado período inflacionista da guerra e do após-guerra, fruto de um clima de aceleração monetária e das expectativas que sempre acompanham as guerras (desequilíbrios financeiros, rigidez da oferta, expectativas psicológicas). Caracterizemos melhor o processo inflacionista: lento (de 1914 a 1919, com aceleração em 1916) e rápido (1919-24).

O termo da guerra de 1914-18 veio agravar a situação monetária e cambial, dada a cessação da assistência financeira inglesa em 1919, em virtude de a

expectativas gerais, pela existência de indemnizações de guerra, pela má situação do câmbio do Brasil e pela alta dos preços externos.

Não obstante, o défice comercial real foi relativamente estável (quando, no período anterior, crescera ligeiramente) e o défice orçamental, bem como os valores corrigidos da dívida flutuante e da dívida fundada externa, desceram sensivelmente de 1919 a 1924 (em termos reais). A circulação fiduciária, no entanto, aumentou cerca de 1500 % e os meios de pagamento à volta de 1000 % — ao passo que a depreciação cambial de 1919 a 1924 excedeu 2200 %, sendo quase igualmente intensa a deterioração do poder de compra interno.

Procurando lutar contra esta situação, teve carácter marcante a *política de estabilização* dos câmbios e do poder de compra interno após 1922, lançada pelo Governo Álvaro de Castro. A fim de travar a situação, primeiramente através do controlo cambial, procurou-se: impedir a exportação de capitais; restringir e fiscalizar o exercício do comércio de câmbios, evitando a especulação; constituir um fundo de regularização dos câmbios, com base em cambiais de exportação e em outros valores-ouro adquiridos pelo Estado; e normalizar as emissões fiduciárias, dentro do limite imposto pelas necessidades de circulação.

O primeiro desiderato assentava na severa fiscalização e punição da exportação ilícita de capitais; o segundo foi prosseguido pela restrição progressiva do número de estabelecimentos cambiais, sendo o respectivo negócio a pouco e pouco limitado à Caixa Geral de Depósitos e a bancos devidamente autorizados, caucionados e intensamente fiscalizados; a terceira finalidade era visada, designadamente, pelos Decretos de 21 de Outubro de 1922, que tornaram obrigatória a entrega ao Banco de Portugal, por parte de exportadores e reexportadores, de 50 % (e depois uma quantia variável até 75 %) do valor das cambiais resultantes de exportação, para constituição de um fundo de regularização dos câmbios, e o pagamento em ouro dos direitos de importação. Por fim, prosseguiu-se uma activa política anti-inflacionista, designadamente (em 1923-24) através da redução enérgica das notas em circulação; da emissão de um empréstimo deflacionista (18 de Maio de 1923); da referida Lei de 21 de Setembro de 1922, que reformou o sistema tributário no sentido de aumentar a carga fiscal (pouco executada e depois suspensa); da compressão das despesas públicas, tentada brutalmente em 1924; e de medidas análogas ou complementares.

Apesar da efectiva intervenção no mercado de câmbios e de uma primeira deflação interna, a situação económica — designadamente no que se refere à balança de pagamentos — agravou-se; e a instabilidade governamental impediu que tal actuação, algo austera e impopular, fosse prosseguida. Pode dizer-se que os efeitos desta política, avisada, mas dependente de factores que apenas actuariam plenamente após uns anos de continuidade, vieram a sentir-se, e apenas em parte, tão-só nos anos subsequentes. A cotação média anual da libra não desceu, no entanto, após 1924, estando em 1926 a 94\$77. Assim se encerrava a vertiginosa descida do poder de compra do escudo, que de 1914 a 1924 diminuía 40 vezes, se nos reportarmos ao poder de compra externo, e 30 vezes, se ao poder de compra interno.

Entre 1924 e 1928 sentiram-se alguns dos efeitos benéficos do esforço estabilizador de Álvaro de Castro. Nem todos os factores psicológicos acompanharam a melhoria cambial de 1924-25; mas o ambiente psicológico geral mudou e a entrada de juros e de capitais repatriados possibilitou a reabilitação da situação cambial. O défice da balança comercial agravou-se de 1924 a 1927, decrescendo, no entanto, nos anos seguintes, de tal modo que em 1931 era igual ao de 1914.

Depois do meritório esforço do Governo Álvaro de Castro — e até durante ele —, a indisciplina parlamentar e a instabilidade política mantiveram-se, quando não se agravaram, apesar da melhoria da situação geral. Assim, não foram aprovados orçamentos, vivendo-se no regime de duodécimos provisórios de 1919-20 até 1921-22; o orçamento de 1922-23 previa um défice que era superior à totalidade das receitas cuja arrecadação se julgava possível (e que muitas

vezes não eram efectivamente arrecadadas nos termos da previsão orçamental). E de novo, depois de o orçamento para 1923-24 ter sido aprovado fora do prazo constitucional, foi necessário pôr em execução, no período de 1924-25, o orçamento do ano anterior, por se não ter conseguido fazer aprovar o orçamento relativo ao ano económico respectivo.

A evasão de capitais e falhadas tentativas de reforma fiscal caracterizaram o panorama monetário e financeiro, tendo como pano de fundo a crise de confiança. O sector público deteriorava constantemente a situação; em 30 de Junho de 1915 circulavam bilhetes do Tesouro no valor de 33 763 contos, ao juro de 5 %; pois, em 31 de Dezembro de 1923, essa dívida flutuante subia a 246 042 contos, a taxas de 7 % e 8 %. A dívida do Estado ao Banco de Portugal subira de 100 335 contos (Janeiro de 1916) para 1 444 706 (Junho de 1924), o que é, para a época, uma quantia simplesmente fabulosa; a dívida à Caixa Geral de Depósitos também atingia proporções inquietantes, nunca antes verificadas: de 17 000 contos em 1916, subira a 260 000, acrescidos de 100 000 contos de dívida flutuante externa. E os défices agravaram-se muito durante os primeiros anos da ditadura militar, até à entrada de Salazar para o Governo: em 1931, a situação monetária interna (que Álvaro de Castro conseguira travar) piorava sensivelmente, pois o desequilíbrio orçamental elevava o ritmo de crescimento da circulação fiduciária a níveis mais altos que os antecedentes, sobretudo por via da dívida flutuante patológica¹⁰.

3.11 Apesar de alguns resultados positivos do esforço estabilizador de Álvaro de Castro, às vezes contrariado pela indisciplina ulterior, apesar de alguma redução do défice patente ou declarado nos últimos orçamentos da República e de uma certa recuperação das receitas, ao ponto de a previsão orçamental de 1925-26 preannunciar o reequilíbrio (Marques Guedes) — a situação, menos grave e em ritmo inferior de deterioração no confronto com 1924, estava todavia longe de estabilizada. Acrescia a isto o ambiente político, sempre importante factor de estabilidade financeira (ou o contrário...), e a manutenção de uma situação monetária e creditícia desregrada. Por tudo isto, a situação financeira — a que tradicionalmente se atribuía lugar excessivo, como que paradigmático do estado geral, segundo a visão clássica e a pobreza tradicional dos debates políticos num país pobre e endividado — aparecia, ainda quando em rigor o não fosse, como principal factor e sinal de deterioração da situação geral. O golpe militar de 28 de Maio manteve uma outra instabilidade política, agora de raiz castrense e não parlamentar, e agravou sensivelmente a situação orçamental e monetário-creditícia, em particular pela política dos subsídios orçamentais de Sinel de Cordes, responsável por um enorme agravamento do défice quando estavam criadas condições para o debelar. O novo período começa em rigor com a segunda e definitiva entrada para o Governo da figura que o irá protagonizar: Salazar.

4. AS FINANÇAS DO CORPORATIVISMO

a) INTRODUÇÃO

4.1 Está fora de causa fazer uma história da nossa evolução financeira: bem falta ela faz, mas não é este o local indicado. Importa apenas acentuar os seus traços fundamentais de estrutura e balisar o que nos parece serem as grandes

¹⁰ Sobre o período do pós-guerra, em especial, vide A. de Castro e Marques Guedes, *ops. cit.*, e a bibliografia em Oliveira Marques, *op. cit.*, pp. 279-281. É uma fase carecida de mais acentuado estudo, em especial no domínio das fontes directas.

fases de evolução durante o período, sem favor o de mais funda viragem no decurso do século XX.

Distinguiremos três subperíodos:

- O período da implantação, organização e saneamento financeiro: de 1929 até à segunda guerra mundial;
- O período do fomento industrial mitigado (ou do pré-arranque industrial): da segunda guerra mundial até meados dos anos 50 (1953: começo da execução do I Plano de Fomento);
- O período do desenvolvimentismo (ou do arranque industrial), marcado no final pelos constrangimentos da guerra colonial, de 1953 a 1974.

b) IMPLANTAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E SANEAMENTO FINANCEIRO

4.2 Esta primeira fase desenrola-se sob o signo do saneamento e da reconstituição financeira, em conjuntura internacional desfavorável, abrindo progressivamente o caminho para, com base nas «finanças sãs», realizar a política de fomento através de um novo fontismo, essencialmente assente na rede de comunicações (rodoviárias) e nas obras públicas em geral.

Esta fase é demarcada politicamente pelo acesso de Salazar ao poder, primeiro como ministro das Finanças, realizando de imediato — na gerência de 1928-29 — o equilíbrio orçamental, sob a forma da obtenção de um volumoso excedente de exercício, em contraste com os défices da primeira fase da ditadura militar. A via é clássica e simples; sobretudo a compressão de despesas, depois completada pela tributação extraordinária (imposto de salvação nacional) e acompanhada sempre pelo rápido saneamento da dívida pública. Para isso, o controlo do Ministério das Finanças sobre os outros ministérios — como meio de evitar o aumento de gasto público — torna-se um poderoso (e ambíguo) instrumento de poder, que será sempre exercido através das repartições (delegações) da contabilidade pública, departamento do Ministério das Finanças encravado em cada um dos outros ministérios e com domínio completo sobre os respectivos orçamentos (acrescido, na fase inicial, do veto do ministro das Finanças). A ditadura militar evolui para «ditadura financeira», com esta base organizativa e uma forte componente tecnocrática, consolidando-se pelo aproveitamento da realização duradoura do equilíbrio como prova anualmente repetida da eficácia e da competência, que realiza assim na prática o mito psicológico de cem anos de liberalismo: o inatingível equilíbrio orçamental (que só fora real nas duas experiências de Afonso Costa).

A partir daí vai fazer-se a institucionalização do regime e do seu compromisso social — consagrando-se, na própria Constituição de 1933, numerosas garantias financeiras e um sistema de dualidade orçamental «Lei de Meios-decreto orçamental» que, na prática, mantém íntegro nas mãos do Governo o poder de organizar o Orçamento, sujeito à autorização em branco, meramente formal, sempre dada por uma assembleia unanimista — poder esse que só nas efémeras «ditaduras» do liberalismo lhe fora consentido no passado, em regra sujeito a ratificação posterior («bill de indemnidade»). Entramos numa fase de finanças que se pretendem sãs, que se pretendem dominantes e que são efectivamente, a 100 %, governamentais — como chave (ou uma delas) do governamentalismo em que o sistema político vai cristalizar. É ainda pela via financeira que se processa a progressiva submissão das Forças Armadas, fundadoras do regime, transformadas em seu mero suporte de emergência. Talvez em poucos casos no mundo o instrumento financeiro haja sido tão bem utilizado como meio principal para a conquista do poder e o estabelecimento de um regime de base largamente pessoal, fundado em convicções doutrinárias fortes e claras e num pragmatismo manobrador que, claro, excedem em muito o instrumento

financeiro. Este nunca deixa de ser a justificação última, a par dos elementos militar e doutrinário (por vezes religioso) do regime, na sua componente tecnológica. Esta importância do «mito do equilíbrio orçamental» — cujo conteúdo prático adiante se desmontará — torna-se mesmo, por vezes, um obstáculo à gestão dinâmica que era exigida por outros desafios ao regime (e ao País): designadamente, o desafio do desenvolvimento e, depois, o das guerras ultramarinas.

De qualquer forma, eis encontrado um dos pilares económicos (e não só) do regime: o equilíbrio financeiro, com todas as suas consequências. Os outros três eram, na outra face da sanidade financeira, o escudo forte — no contexto interno e internacional, sobretudo após a acumulação de reservas da segunda guerra mundial —, o fomento e o nacionalismo económico (autárquico nos anos 30 e 40; reconvertido num pouco concreto «ultramarinismo económico», mas já compatível com a abertura à Europa, na medida mínima em que isso era imposto pelas solidariedades externas, a partir dos anos áureos da liberalização e do europeísmo de 40 e 50).

4.3 A primeira fase desta época financeira decorre em conjuntura internacional desfavorável. Inicia-se ela durante a depressão mundial dos anos 30, que agrava os duros efeitos internos da política de saneamento financeiro e do agravamento fiscal; continua durante o tempo da Guerra de Espanha, que corresponde ao período de mais intensa crise para as empresas portuguesas, sobretudo as ligadas ao comércio externo; passa a segunda guerra mundial, durante a qual os excedentes comerciais, a dívida acumulada e os movimentos de capitais criam factores de enriquecimento; e atravessa ainda o após-guerra, mais preocupado com a contenção das fortes pressões inflacionistas do que com um impulso desenvolvimentista que seria possível (com os trunfos das reservas, da ajuda de Marshall, da reconstituição europeia).

Indo além do domínio da gestão, a *reforma financeira* consagra, no domínio orçamental e da contabilidade pública, as garantias do equilíbrio e do controlo da administração pública pelo Ministério das Finanças, regulariza a gestão orçamental e reforça a sua transparência, reestrutura o Ministério das Finanças, dotando-o de um perfil organizativo e funcional que vai, no essencial, durar até ao presente. A redefinição dos critérios de equilíbrio orçamental e a abolição do défice — conquanto os excedentes não mais atinjam o momento da gestão de 1928-29 — fazem dela parte integrante.

Com efeito, a manutenção do equilíbrio como constante da administração e gestão financeira durante toda esta fase — ao menos no importante domínio das aparências — só se torna possível após uma nova definição do conceito de equilíbrio. Tradicionalmente, o défice era avaliado pelas necessidades do recurso a empréstimos para financiar o gasto público. Salazar vai aproveitar a distinção que, sobretudo para fins administrativos, existia já entre orçamento ordinário e extraordinário e faz equivaler o equilíbrio a *equilíbrio do orçamento ordinário*, admitindo o recurso em equilíbrio a empréstimos públicos *apenas* para financiar despesas extraordinárias — tanto de fomento económico, como militares ou de emergência diversa. É verdade que, nos anos 30, o Orçamento, em regra, se mantém equilibrado também segundo o tradicional critério clássico; mas, posteriormente, este alargamento de critério vai servir para afirmar equilibrados (melhor: superavitários) orçamentos que, segundo os critérios tradicionais e também na óptica dominante da contabilidade nacional e em bom número de países estrangeiros, seriam julgados em desequilíbrio: para tal bastaria que existisse um excedente no orçamento ordinário, regra mínima de disciplina que foi sempre observada. Sabendo-se, ainda por cima, da incerteza dos critérios de distinção entre receitas e despesas ordinárias e extraordinárias — abertos, em boa parte, a uma larguíssima discricionariedade na qualificação feita pelo Governo —, é fácil verificar que o dogma do equilíbrio manteve a sua operacionalidade política e psicológica à medida que foi per-

dendo conteúdo económico real. Assim conseguiu sobreviver à necessidade de financiar despesas públicas de desenvolvimento, nos anos 50, ou ao inesperado aumento das despesas militares, nos anos 60 ¹¹.

A par da reforma orçamental, importa destacar a reforma da dívida pública, mediante a extinção, por amortização, da dívida flutuante e a regularização da dívida fundada, abrindo assim caminho para a regularização dessa causa de despesas e factor de distorção monetária. Eliminava-se assim esta causa de despesas, consequência ela própria de anterior disciplina orçamental, em bola de neve, que era importante quebrar. A dívida flutuante externa estava integralmente paga em Junho de 1929 e a interna em Junho de 1933. Em 1935 foi possível — aproveitando a degradação dos mercados do dinheiro e a baixa das taxas de juro, que decorria da depressão — proceder à conversão facultativa da dívida fundada, colocando os subscritores respectivos perante uma opção: reembolso imediato ou troca dos títulos por títulos de juro inferior. Assim se saneou a dívida, limitando os seus encargos; e, quando, já durante a guerra, se recorreu aos «consolidados dos Centenários», isso marcou um significativo êxito de confiança financeira e de gestão «económica» dos encargos do crédito público.

A reforma monetária de 1931, ligando o escudo simultaneamente à libra e ao dólar e regressando à inconvertibilidade — após brevíssimo, mas psicologicamente significativo, regresso à convertibilidade, como sinal de solidez do escudo —, completava o edifício da *reconstituição financeira*. Ela serviu de base à manutenção de grande estabilidade da cotação externa do escudo, realmente revalorizado — com prejuízo para o desenvolvimento e o comércio externo, privilegiando assim, pelos preços baixos e pelo diferencial cambial, a importação de produtos ultramarinos; e isto se fez a partir dos excedentes da balança de pagamentos, que iriam acentuar-se em função das duas guerras (de Espanha e mundial) e do aumento das reservas (ouro e divisas) do Banco de Portugal por via das operações decorrentes dos excedentes de guerra ¹².

A reforma fiscal de 1929 (Decreto n.º 16 371, de 13 de Abril de 1929, e legislação complementar) representa uma marcha atrás, dominada pelo realismo e pela prudência, em relação à reforma de 1922, que veio substituir (ela já fora, aliás, no essencial, suspensa pelo Decreto n.º 15 290, de 1 de Junho de 1926, que suspendera por três anos o imposto pessoal de rendimento e criara um imposto

¹¹ Sobre a história financeira do Estado Novo, a melhor síntese é a de A. H. de Oliveira Marques, *História de Portugal*, 2.ª ed., vol. III, 1981; cf. ainda A. L. de Sousa Franco, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 1974, pp. 556-573. Em especial sobre a primeira fase da «gestão Salazar», veja-se: Oliveira Salazar, *A Reorganização Financeira*, 1930, e *Discurso e Notas Políticas*, em especial os vols. I e II; os relatórios dos primeiros orçamentos e contas vêm coligidos em: *Doze Anos na Pasta das Finanças, 1928-1940*, 2 vols., 1968; João Lumbrals, *L'Amortissement de la Dette Flottante Portugaise*, 1930; F. Emídio da Silva, *Les Finances Portugaises d'Après-Guerre (Crise, Dénouement)*, 1934; R. von Gersdorff, *Portugals Finanzen*, 1961 (com dados, mas com cunho propagandístico). Sobre a querela acerca dos critérios de equilíbrio cf. Ministério das Finanças, *As Finanças Públicas e o Anuário Estatístico da Sociedade das Nações*, nota oficiosa de 5 de Fevereiro de 1936 (em *Discursos e Notas Políticas*, vol. II, pp. 381-395).

¹² Sobre a situação monetária cf., por todos: A. L. de Sousa Franco, «Escudo», in *Enciclopédia Luso-Brasileira da Cultura*, ed. Verbo, e ainda *ibid.*, vol. XIX (suplemento), s. v.; Teixeira Ribeiro, *Introdução do Estudo da Moeda*, 1949; João Lumbrals, *Problemas Monetários do após-Guerra*, 1964; Mota Veiga, *A Moeda Portuguesa e Seu Poder de Compra Externo*, 1940; Oliveira Salazar, *O Ágio do Ouro*, 1916; Marcelo Caetano, *A Depreciação da Moeda depois da Guerra*, 1932; Araújo Correia, *Portugal Económico e Financeiro*, 2 vols., 1938; C. Soares Branco, «Aspectos da questão monetária portuguesa», in *Boletim do Banco de Portugal*, n.º 3, Junho-Dezembro de 1933, pp. 3 e segs.; A. de Sousa Leite, *Saneamento do Escudo*, 1946; J. Pizarro Beleza, «A moeda em Portugal (1939-1949)», in *Boletim de Ciências Económicas*, 1952, vol. I, n.º 1, pp. 1 e segs.; Ramos Pereira, *A Integração Económica Nacional*, Lisboa, 1963; A. L. de Sousa Franco, «A questão das transferências e o sistema de pagamentos do espaço português», in *Rumo*, Junho de 1966, pp. 404-412, e «Aspectos da situação actual na zona do escudo», *ibid.*, Setembro de 1966, pp. 168-183 (sem referir, como nestas notas tem sido usual, as fontes directas).

complementar à contribuição predial, à taxa complementar da contribuição industrial e ao imposto sobre a aplicação de capitais). Já antes (Decreto n.º 15 290) foram reduzidas as taxas de tributação pessoal (de 2 % até 8,5 %) e as aplicáveis às pessoas colectivas, que passavam a estar sujeitas ao novo imposto complementar (à taxa única de 4 %). A par do realismo e da concordância do pensamento e aos interesses das classes médias, proprietários e comerciantes sobre a tributação real e progressiva de 1922, a reforma fiscal de 1929 correspondeu aos princípios gerais do pensamento financeiro clássico ortodoxo, que Salazar aceitava (embora rejeitasse os seus pressupostos liberais): ela procurava assim evitar que os impostos fossem excessivos e visava dotar o sistema de regularidade e simplicidade. Não era inovadora, antes disciplinadora: visava dar certezas e tranquilizar os proprietários e empresários. Por isso se abandonou a tributação do rendimento real e se optou pela do rendimento normal, estimulando assim a remoção do imposto pelos contribuintes mais dinâmicos. Criando-se o imposto profissional, autonomizou-se a sisa do imposto sobre sucessões e doações, extinguiu-se o imposto de transacções, integrou-se nos impostos principais uma multidão de adicionais e sobretaxas e manteve-se o imposto complementar, como imposto de sobreposição aos diversos impostos parcelares e como seu mero adicional (foi autonomizado apenas, em termos de lançamento e liquidação, em 1933: Decreto-Lei n.º 22 541, de 18 de Maio de 1933). A reforma visou, segundo o relatório da comissão dela encarregada, não diminuir a receita dos impostos nem alterar fundamentalmente o sistema, mas apenas simplificá-lo, evitar tanto quanto possível a dupla tributação, facilitar a determinação antecipada da matéria colectável e a sua eventual remoção pelo aumento da actividade produtiva do contribuinte, dotar o sistema de simplicidade para o contribuinte e a Administração e criar garantias para os contribuintes. Apesar de apenas completar o sistema parcelar existente, esta reforma racionalizou-o, designadamente pela criação do imposto profissional e pela integração do imposto complementar; e manteve a confiança dos interesses económicos, reforçada pelo «Estado forte» e pela quebra dos salários reais durante a crise, apesar dos sacrifícios que se lhes exigiam ¹³.

As reformas financeiras atingem a contabilidade pública, a administração fazendária e as instituições de controlo financeiro; estendem-se, com a acção de Armindo Monteiro, às indisciplinadas finanças coloniais; abrangem as finanças locais, cujos recursos e autonomia de gestão são significativamente reduzidos (Código Administrativo de 1936, revisto em 1940, de Marcelo Caetano, e Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes, também da autoria do Prof. Marcelo Caetano). Esta reforma global, a que foi dada primazia, permitiu lograr certa estabilização financeira, saneando drasticamente a situação e criando novas estruturas baseadas na proeminência administrativa do Ministério das Finanças, que perdurava ¹⁴.

A disponibilidade de novos recursos financeiros possibilitou o início intensivo, a partir de 1935, com a Lei de Reconstituição Económica, que vigorou quinze anos e deu enquadramento aos vários programas e projectos globais de obras públicas de infra-estruturas, da chamada *política de fomento*, sempre subordinada à política de equilíbrio financeiro ¹⁵.

¹³ Sobre a reforma tributária cf., em geral, A. L. de Sousa Franco e G. Oliveira Martins, *O Sistema Fiscal Português e o Mito das Reformas*, 1983 (com a bibliografia essencial), e *As Reformas Tributárias de 1922 e 1929*, reed., Lisboa, 1964.

¹⁴ Cf., além da nota 12, João Lumbrales, *O Sistema Financeiro Português*, 1953, e *Na Base — Finanças Sãs*, 1966 (cf. ainda o nosso *Manual*, cit., pp. 738 e segs., e os Profs. Teixeira Ribeiro e Soares Martinez, aí citados).

¹⁵ Cf. os diversos Planos de Fomento e a obra síntese de Marcelo Caetano «O planeamento económico em Portugal», in *Colóquios sobre o II Plano de Fomento (Ultramar)*, pp. 3 e segs.

A gestão financeira até à segunda guerra mundial caracteriza-se por uma tendência estacionária das receitas (de 1929 para 1939 crescem 50 000 contos, isto é, pouco mais de 2 %), enquanto as despesas aumentam ligeiramente em termos nominais. As receitas chegaram mesmo a decrescer de 1929-30 para 1932-33, em consequência da quebra da actividade económica; e é significativo que, em termos de participação no produto, receitas e despesas atinjam, durante os anos 30 e 40, valores inferiores aos da segunda década do século. Ainda que, em termos reais, dada a deflação reinante (os preços baixaram, por exemplo, do índice 2272 em 1929 para o índice 1960 em 1932), o crescimento das despesas seja superior, encontramos aqui uma significativa contenção, em termos reais, da dimensão do sector público, que o classicismo financeiro e a própria base social de apoio do regime impunham.

Todavia, deve notar-se que, em parte para combater a praga do desemprego, generalizada durante a grande depressão (criação do Fundo de Desemprego: Decreto n.º 21 699, de 1932), em parte para que por esse meio se iniciasse uma política de comparticipações e subsídios às autarquias (que iria ser uma importante forma de influência política local até 1974), em parte ainda porque eram evidentes as insuficiências do País no domínio das infra-estruturas (de novo a rede viária, como sob o fontismo...), iniciou-se uma política de obras públicas que, alargada mais tarde ao domínio dos transportes e comunicações, constitui das linhas mais importantes da acção política e da nova estrutura das despesas no regime corporativo. Entre 1932 e 1946, a percentagem das verbas atribuídas ao Ministério das Obras Públicas e Comunicações sobe para valores entre 13,8 % e 25,5 %. É grande a expansão verificada nas estradas, portos, caminhos-de-ferro, telecomunicações e aeroportos. Posteriormente, nos anos 50 e, sobretudo, 60, obtidos os efeitos esperados, pelo incremento do comércio e pelo desenvolvimento industrial induzidos, os investimentos públicos puderam desviar-se mais para os sectores sociais, nomeadamente a educação (no OGE) e a saúde e assistência (Previdência Social).

Não pode omitir-se que este esforço de recuperação financeira sacrificou um tanto os agricultores, dada a baixa de preços no início dos anos 30, e sobretudo as classes médias não empresariais e os trabalhadores: o alastramento do desemprego, designadamente nos meios rurais, e a baixa dos salários reais, que parece ter-se verificado, criaram um ambiente social tenso e instável, que só o conceito de ordem do «Estado forte», a integração na estrutura corporativa e o exercício da autoridade interna permitem manter, pela força, pela adesão das classes médias e superiores e pelo apoio das mais fortes instituições tradicionais (Igreja e Forças Armadas).

c) A GUERRA E O FOMENTO MODERADO

4.4 A estabilização — que chegou a ser ligeira redução — do sector orçamental durante os anos 30 vai de par com significativa alteração da tradicional estrutura das despesas públicas: começam a subir as despesas de obras públicas e comunicações — na visão tradicional do fomento por investimentos em infra-estruturas materiais —, aumentam as despesas militares, reduzem-se significativamente as despesas com o serviço da dívida, que perdem a sua larga e tradicional posição de primeira rubrica das despesas em consequência do saneamento financeiro. Brandamente nos anos 30, com lentidão e segurança nos anos 40 e 50, começam a aumentar as receitas dos impostos directos, expressão de uma maior regularidade da administração fiscal, de maior confiança dos contribuintes e de uma alteração gradual na produção e na estrutura produtiva do País. Em tudo isto, o significado político do equilíbrio e da ortodoxia — que é essencialmente o de uma gestão conservadora do orçamento — permite um certo crescimento, que, levado ao extremo, acabará por o destruir, na forma e no fundo.

Com efeito, as políticas de fomento moderado ¹⁶ vão gradualmente excedendo o molde da mera obra pública, exclusivo nos anos 30, para, sem prejuízo do predomínio desta sua variante no domínio orçamental, se transformarem em políticas de mais profunda transformação estrutural. É um modelo de industrialização tímida que começa a desenhar-se, no quadro de um dirigismo de Estado que nunca foi tão rígido como nos anos 30 e durante a guerra, por imposição da crise e da depressão: protecção pautal e do comércio externo, condicionamento industrial rígido, política de baixos salários, baixos custos (energéticos e outros) e baixos preços à indústria, designadamente no tocante a bens de origem colonial.

As debilidades da iniciativa privada portuguesa levam a delinear esta política de industrialização num quadro de economia mista, que excede a visão tradicional da concessão pelo Estado a empresas de certas actividades (que nem sempre serão de serviço público...). A definição da política nacional de energia (1936) e a criação da Sacor (1938), o plano de electrificação (início dos anos 40, Ferreira Dias), os diplomas de enquadramento e estímulo de novas actividades industriais e a concessão intensiva de licenças mineiras fornecem o quadro desta política de criação de infra-estruturas energéticas, valorização de recursos e estímulo a novas indústrias. Em partilha de riscos, o Estado constitui então sociedades de economia mista, nomeadamente no domínio energético, com entidades nacionais ou estrangeiras (neste caso, ainda com um intuito de nacionalização de capitais e controlo nacionalista). As ligações destas empresas com o sector público tradicional assumem crescente diversidade, complexidade e alguma modernidade — crescendo por aí a participação pública no investimento, a intervenção directa do Estado na economia e a sua carteira de títulos de empresas como nova forma patrimonial, capaz de servir de instrumento de política económica, na metrópole e no fomento ultramarino.

Ao mesmo tempo, os lucros de guerra e as transacções com ela relacionadas — comerciais, cambiais e outras — estão na origem do reforço das instituições financeiras, que criam bases sólidas para o grande crescimento dos grupos financeiros privados nos anos 50 e 60; assim como crescem, predominantemente pela via financeira, certas empresas privadas concessionárias da produção de bens em regime de monopólio, com diferenciais de lucro muito favoráveis (cimentos...), bem como o único grupo verdadeiramente industrial já existente (CUF), além das empresas financeiras (bancos e seguros).

Nesta fase predomina o dirigismo nacionalista sobre alguma abertura comercial, defendida, entre impulsos proteccionistas generalizados, por pequenos e médios empresários mais dinâmicos e pelas grandes empresas mais competitivas e dinâmicas, quer estrangeiras (as quais começam a reentrar no País, após uma fase de isolamento económico, a partir de meados dos anos 50), quer nacionais: sobretudo os grandes grupos económicos que durante este tempo nasceram e se consolidaram à sombra de políticas de preços, custos e reservas práticas de mercado, do protecçãoismo interno e externo, dos baixos custos financeiros e da expansão das instituições financeiras, que são a sua base ou acabam por os integrar.

A política prosseguida durante a Guerra de Espanha e, mais intensamente, na segunda guerra mundial acabou por determinar ligeira expansão das despesas públicas, dadas as necessidades militares e de intervenção pública no abastecimento de bens essenciais e a capacidade criada pelos enormes excedentes que se foram acumulando, em virtude da posição nacional de entreposto neutro aberto aos Aliados. A expansão das despesas públicas — e, nestas, o crescimento mais que proporcional das despesas militares, aliado, na guerra mundial e no imediato após-guerra, aos gastos (parcialmente orçamentados e parcial-

mente desorçamentados) de abastecimento e intervenção económica — é financiada pela tributação extraordinária dos lucros de guerra (volfrâmio, café), que realiza dois objectivos: o aumento extraordinário das receitas e a reabsorção parcial das pressões inflacionistas. O custo da vida começa, não obstante, a aumentar, atingindo-se em 1941 valor idêntico ao de 1929 na série dos números-índices do custo da vida de Lisboa: a deflação estava superada. Ia, porém, seguir-se-lhe a inflação importada pela balança de pagamentos. Entre este ano e o final da década, os preços subiram aceleradamente, num caso típico de inflação importada, contida pela tributação, pela restrição monetária e cambial e pelo recurso ao crédito público interno anti-inflacionista¹⁷. No final da guerra, as despesas públicas haviam quase duplicado o valor de 1939 e a desvalorização da moeda não excedia 10 %. Vencido o surto inflacionista, continuava-se, sem recurso à ajuda Marshall, uma prudente política de fomento, enquadrada pela Lei de Reconstituição Económica. A guerra e a expansão das actividades comerciais e industriais — acoplada à expansão que se reactivava de novo no ultramar — iam, todavia, criando uma classe média mais numerosa, uma população urbana mais exigente e desenvolvimentista, uma classe empresarial mais educada, se não mais empreendedora e audaz.

Estes factores internos — a que a solidez da situação dos pagamentos externos, da reserva-ouro e da continuada ortodoxia financeira atribuía larga capacidade de financiamento — conjugam-se com o impulso que a reconstrução europeia, espectacularmente prosseguida ao longo dos anos 50, e a lenta, mas segura, recuperação da economia espanhola dão às tendências modernizantes da política económica. Começam então os movimentos de industrialização, primeiro num quadro estadual, depois com natural efeito liberalizador¹⁸.

Os anos 50 (sobretudo na segunda metade) e os anos 60 são, pois, tempos de arranque para o desenvolvimento, designadamente pelo êxito da mão-de-obra da agricultura para a indústria e serviços e do campo para a cidade (ou, sobretudo nos anos 60, para o exterior: emigração, tropas coloniais).

Nesta fase, o peso dos investimentos públicos reforça-se, justificando o crescente recurso ao crédito público — bem como, em outro plano, às aplicações dos fundos de reserva da Previdência — para financiar o investimento produtivo ou reprodutivo¹⁹. O dirigismo corporativo passa a ser mais activo que condicionador, mais liberalizante do que administrativo, e o sector público diversifica-se, tanto pelo aparecimento de participações financeiras em empresas de economia mista, como pela multiplicação de serviços e fundos financeiros, dotados de autonomia, com funções particulares de intervenção nos processos de apoio ao desenvolvimento e de investimento produtivo.

Esta fase concilia ainda, com certa e transitória coerência, os objectivos da estabilidade e sanidade financeira com os de um certo e mitigado desenvolvimento, encarado, na óptica estrita do investimento público, como uma tradicional política de fomento. O equilíbrio orçamental, a prioridade à política inflacionista na guerra e no após-guerra — com a longa estabilização dos preços nos anos 50 —, a recusa de programas maciços de investimento intensivo e a rejeição ou restrição do investimento externo e da ajuda externa no após-guerra são inspirados pelo objectivo da sanidade e da estabilidade conservadora, mais ditado por pré-escolhas políticas do que por opções financeiras. Não há, pois, uma opção global e clara de desenvolvimento, que representaria sempre uma certa ruptura com a sociedade tradicional; mas começam a preparar-se condições para a profunda transformação estrutural que ocorrerá a seguir. Por um lado, a

¹⁷ Cf. J. Lumbrals, *Problemas Monetários do após-Guerra*, cit.

¹⁸ Ferreira Dias, *Linha de Rumo* (livro que representa a cartilha do primeiro industrialismo liberal que conseguiu penetrar nos quadros ideológicos do Estado Novo).

¹⁹ Cf. a síntese que fizemos em Sousa Franco, *Manual*, cit., pp. 558-569, e bibliografia aí citada.

acumulação de excedentes financeiros (o acumular de reservas do comércio externo e, depois, da emigração; o desenvolvimento do sistema financeiro — bancos, seguros, comércio; a sanidade das finanças públicas) facilitará o crescendo do investimento; por outro, a abertura do País ao comércio externo torna-se inevitável com a reconstrução na Europa e a liberalização no mundo; de outra banda ainda, a lógica de novos empreendimentos dos grupos económicos internos, aumentada pela persistência da política de baixos salários que o sistema social corporativo possibilitava, empurra a economia para um crescimento controlado. Uma relativa explosão neste sentido vai ocorrer na fase seguinte, mas prepara-se desde este momento.

No domínio financeiro, também são profundas e coerentes com o panorama geral as transformações verificadas (ou que começam a dar-se, pelo menos...). Os fundos e serviços autónomos diversificam-se e quebram um pouco a rigidez do espartilho tradicional (significativa será a criação, na fase seguinte, do Banco de Fomento Nacional, a partir do Fundo de Fomento Nacional). Os organismos de coordenação económica, numa relação ambígua com a organização corporativa, por um lado, e com a administração pública tradicional, por outro, tornam-se importantes instrumentos de intervenção, mesmo no domínio financeiro, sendo muitos deles autênticas empresas públicas *avant la lettre*, bem mais do que as existentes empresas públicas e estabelecimentos do Estado. Cabia-lhes importante papel no abastecimento público e nas importações e exportações, em regime de *clearing* ou de licenciamento, nos anos 30 e 40, pelo que acumulavam importantes excedentes financeiros e praticavam largas operações de comércio externo e interno. Alguns continuaram, ao depois, a ser importantes instrumentos de intervenção, a par de certos organismos corporativos (como, v. g., a FNIM e a FNPT). Por outro lado, a Previdência, criada nos anos 30, pratica no início um regime de capitalização que lhe possibilita a acumulação de importantes excedentes destinados à cobertura a prazo dos riscos sociais, que posteriormente viriam a aumentar largamente as despesas do sector público global. Nesta fase trata-se do eclodir de zonas de crescimento de um novo sector público (desorçamentado), cuja importância começa a configurar-se. Contrariando a tendência para reduzir o sector orçamental, inspirada pelo classicismo dos anos 30, este fenómeno vai transformar — *volens, nolens* — a estrutura e funções globais do sector público português, aproximando-o dos países mais desenvolvidos. Falta-lhe, claro, coordenação e gestão de conjunto; falta-lhe mesmo plena inserção no sector público, pois boa parte do seu movimento financeiro vai alimentar o sector bancário privado, e só anos mais tarde constituirá, no que toca à Previdência, fonte importante de financiamento público de investimentos com interesse social, ou até de puro interesse privado. É este *novo sector público* que vai estar na primeira linha do financiamento e da iniciativa, sendo em boa parte ele (e o sector de economia mista) que vai servir de base à mudança de rumo e à aceleração de ritmo de crescimento económico-social no período dos planos de fomento.

d) O DESENVOLVIMENTISMO LIBERALIZANTE; SEUS LIMITES E FACTORES

4.5 O período dos planos de fomento marca — até pelo que resulta da mera adopção formal deste instrumento de política económica — uma certa intenção de funcionalizar a gestão financeira, integrando-a numa política global de desenvolvimento, e de acelerar os ritmos de crescimento do produto. E consegue, designadamente, uma aceleração rápida da formação do capital (1954). Mesmo que os primeiros planos de fomento estivessem longe de ser globais e que a integração entre finanças e plano fosse sempre bem limitada — conquanto crescente —, essas intenções são claras. E foram parcialmente bem sucedidas, em particular pelo aumento do nível do produto afecto ao investimento, pela

abertura progressiva a uma mentalidade de desenvolvimento, pela aceleração dos ritmos de crescimento — que no final dos anos 60 haviam atingido níveis francamente satisfatórios — e ainda pela limitada, mas crescente, abertura internacional da economia portuguesa. O modelo de desenvolvimento, assente primeiro na industrialização, mais tarde no turismo, na emigração e nos serviços financeiros, provocou grave deterioração da produção agrícola — e do sector primário em geral —, gerou uma crise profunda no mundo rural e coincidiu com um complexo processo de emigração, em aceleração desde meados dos anos 50 até ao final dos anos 60. O desvio de recursos para o ultramar — investimentos maciços e despesas de guerra em três frentes (Angola, Moçambique e Guiné-Bissau) — e o aumento das despesas de guerra, a progressiva deterioração da balança de pagamentos e, já nos anos 70, uma enorme aceleração dos ritmos da inflação são alguns dos inconvenientes ou custos destas transformações. Por outro lado, mantendo-se elevado o nível do emprego, começa a dar-se uma alta de salários (pela escassez da oferta de trabalho, pelo efeito de demonstração e até pela liberalização sindical operada no Governo de Marcelo Caetano) e uma certa abertura do País ao capital estrangeiro, de par com a liberalização externa (OCDE, EFTA, acordo com a CEE). A progressiva liberalização do dirigismo corporativo é particularmente acentuada nos Governos de Marcelo Caetano (1968-74) ²⁰.

Em todo este período, é a um certo desmantelamento do tradicional modelo financeiro que assistimos, no meio do crescimento económico e social e por causa dele. Daí decorrem profundas alterações na estrutura financeira, menos ortodoxa que no passado (mas, ainda assim, pretendendo sê-lo minimamente), e até na resposta ao esforço de financiamento das guerras coloniais (1961-74). Esta pretendeu manter o equilíbrio do orçamento corrente ordinário, afectar os seus excedentes à cobertura das despesas extraordinárias militares e reservar o uso crescente da dívida pública a investimentos públicos reprodutivos, em princípio julgados autoliquidáveis. Não admira, pois, que em 1972 (Decreto-Lei n.º 305/71) haja sido introduzida a técnica do orçamento corrente e de capital, que significa a adopção de uma visão económica e funcional do orçamento, mais adequada à função que ele progressivamente foi assumindo, sendo os excedentes do orçamento corrente cada vez mais reduzidos. O equilíbrio do orçamento corrente representava uma garantia de que, pelo menos, se não desviariam para consumos improdutivos, *maxime* militares, aforros orçamentais; e poderia ser uma forma de medir a criação de poupança pelo orçamento, afectando-a à cobertura de investimentos. Este o novo sentido do equilíbrio — que o emergente desequilíbrio global, atingindo mesmo o orçamento corrente, não deixou implantar-se plenamente nos anos posteriores à Revolução.

O incremento dos investimentos e a aceleração dos ritmos de crescimento do produto, a par da situação internacional e da degradação da agricultura, não podiam deixar de ir provocando um crescimento do custo de vida, moderado no início, depois em aceleração rápida por efeito conjugado de factores interno e externo. Esta fase começou com um moderado crescimento do custo de vida (em 1968 apenas 31 %, em média dos IPC, mais elevado do que dez anos antes). Mas — por exemplo, em Lisboa — causas internas e externas vão acelerar a tendência, que se prolongará pelos anos 80, revelando carácter praticamente estrutural: o número-índice global, com base 100 em 1963, sobe para 119 em

²⁰ Sobre a evolução da nossa política que culminou na liberalização de Marcelo Caetano: A. M. Pinto Barbosa, «Portuguese economic development in the presence of the post-war foreign policies of the United States, in *Proceedings of a Conference Held by the International Economic Association at Alvor*, pp. 140 e segs.; F. Pereira de Moura, *Para onde Vai a Economia Portuguesa?*, 4.ª ed., 1973 (reimpresso em 1977); e os textos fundamentais da fase «marcelista» (quer fontes directas, quer textos, em especial de Marcelo Caetano, Rogério Martins e Alberto Xavier, expoentes do liberalismo dominante na fase do «marcelismo» — 1968-74).

1967, 146 em 1970, 163 em 1971, 181 em 1972, 204 em 1973 e 255 em 1974. O crescimento das despesas e das receitas públicas caracteriza particularmente esta fase, em confronto com a anterior: o conjunto das despesas totais-receitas totais demora de 1929 até 1943 para subir de 2 para 3 milhões de contos, até 1954 para alcançar os 7 milhões, até 1959 para chegar aos 10 milhões, até 1964 para alcançar 15 milhões, até 1966 para alcançar os 20 milhões, até 1970 para ultrapassar os 29 milhões e, depois, galga a 58,3 milhões em 1975, a quase 110 milhões em 1977 e a quase 240 milhões em 1980 (receitas com dedução de amortização de empréstimos nestes últimos casos; seria mais cerca de 10 milhões em 1980). Há aqui crescimento nominal, mas também crescimento real.

A estrutura das despesas modifica-se também. Nos anos 50 começam a aumentar os gastos sociais e educacionais, a par dos investimentos públicos, com papel estratégico na política de desenvolvimento (em sectores de infra-estrutura). Nos anos 60, a guerra colonial provoca um desvio do investimento para o ultramar e o aumento dos gastos militares (que sobem acima de 30 % das despesas totais). Daí a compressão das despesas de investimento público e dos gastos sociais, bem como a pressão inflacionista que, como despesas improdutivas e altamente inflacionárias, exercem, desequilibrando a tradicional ortodoxia (pela estabilização neutra, ou pela estabilização activa discricionária, nos anos 40) da nossa estrutura financeira. A introdução de novos critérios de gestão (classificação económica das despesas e receitas: 1971; programação de despesas militares e investimentos; esforços de racionalização da gestão orçamental desde o final dos anos 60) pretende corresponder a esta situação de maior escassez relativa dos meios financeiros e ainda à formulação incipiente de políticas financeiras de estrutura, que sucede à neutralidade tradicional.

No domínio dos impostos, é importante a reforma fiscal de 1958-65, que alterou os mais importantes impostos. Ela representa, com todas as suas limitações, uma concepção mais moderna e desenvolvimentista do sistema fiscal, que começava a surgir e para a qual o sistema fiscal, tal como se encontrava, representava já uma contrariedade de relevo pela sua inadequação à conjuntura e às próprias condições de uma economia que começava um esforço de modernização (planos de fomento) e se tornava algo mais industrializada.

A reforma fiscal consubstanciou-se numa série de Códigos publicados entre 1958 e 1965, com os objectivos fundamentais proclamados de caminhar de novo para a tributação real e de introduzir um certo grau de personalização do sistema, embora a comissão encarregada de revisão e presidida pelo Prof. Teixeira Ribeiro tivesse logo à partida afastado a possibilidade da instituição do imposto único sobre o rendimento, por razões de ordem técnica²¹.

Como objectivos pensados para a reforma podem apontar-se: adaptação às novas condições económicas do País, estímulo ao desenvolvimento económico, adequação às variações conjunturais, maior justiça fiscal, combate à evasão, eliminação dos casos de dupla tributação, aumento das garantias jurídicas dos contribuintes, equiparação do tratamento de nacionais e estrangeiros, obtenção de uma maior confiança nas relações entre o contribuinte e a administração tributária.

Alterações posteriormente introduzidas, tanto pela via legislativa como pela forma meramente regulamentar, e a falta de reestruturação dos serviços e opções por uma filosofia substancialmente diferente daquela que a comissão enunciara como sendo a sua vieram frustrar em muito esses objectivos, optando por uma tributação normal em certos casos e pela sobrecarga dos rendimentos do trabalho em detrimento dos do capital. Estes os aspectos mais salientes desse processo, embora seja possível ver à distância que a reforma fiscal, na

sua formulação inicial, não continha os elementos de progressividade e personalização do sistema, nem talvez mesmo a opção por uma carga fiscal adequada ao estado de desenvolvimento do País. De qualquer forma, a intenção de usar moderadamente o sistema fiscal como instrumento de transformação (tributação do rendimento real, cobertura global da riqueza, progressividade; posteriormente, a funcionalização dos benefícios fiscais) foi proclamada e, dentro de certos limites, conseguida.

A reforma, que, após ligeira quebra de receitas, aumentou os rendimentos fiscais do Estado, pretendia, sem abandonar a tributação parcelar, adaptar o sistema fiscal a uma estrutura mais evoluída, tributando rendimentos subtraídos à incidência fiscal (assim se criaram o imposto de mais-valia e o imposto sobre a indústria agrícola, logo suspenso e só reposto em vigor em 1980). Visou ainda racionalizar a tributação da despesa pela criação do imposto de transacções, ainda por cima capaz de obviar à decadência das receitas aduaneiras (v. g., de 31,9 % do total em 1970 para 25,3 % em 1974), derivadas das reduções resultantes de acordos comerciais e aduaneiros (como o GATT) e do desarmamento alfandegário interno imposto pela participação portuguesa nos movimentos de integração europeia (Acordo de Estocolmo, 1958; Acordo Portugal-CEE, 1972). É esta a reforma ainda em vigor, apesar de descaracterizada por múltiplas alterações incoerentes, largamente ditadas pelo mero efeito de rendimento fiscal e ocorridas após 1974.

O recurso moderado à dívida começa então a intensificar-se: primeiro, a dívida interna para fins de investimento e dinamização do mercado de capitais; depois — nos anos 60 —, a dívida externa, no âmbito de uma política de atracção de tecnologia e abertura aos capitais estrangeiros, pressionada pelas dificuldades resultantes da guerra do ultramar²². A dívida flutuante restringe-se (como sucederá durante a década de 70) ao crédito do Estado junto do Banco de Portugal, em consonância com a inexistência de uma bem marcada política monetária. Na colocação da dívida procura-se evitar a colocação exclusiva nos bancos, seguradoras e outras instituições financeiras, como virá a suceder nos anos 70, e embora tal colocação tenda a tornar-se dominante, dada a inconsistência do mercado financeiro interno, mesmo na sua fase de maior animação e especulação.

Nos anos finais desta fase, em que uma mais clara coloração liberal começa a atingir a política económica, as despesas de fomento e os benefícios financeiros e fiscais começam a tornar-se importantes instrumentos de política económica; a criação de empresas públicas perfeitas e a sua abertura à concorrência desenham-se timidamente, marcadas por uma maior relevância do mercado e da eficiência económica na gestão do sector público. É também nesta fase que a estrutura da Previdência, poderosa forma de criar poupança forçada, destinada a financiar investimentos públicos, de economia mista e até privados (sistema de capitalização), vai financiar investimentos e aumentar os respectivos benefícios, mais pela expansão crescente da cobertura do sistema e pela evolução da segurança social, do originário sistema de acumulação para formas de gasto social num sistema de redistribuição imediata. Enfim, a tomada de algumas decisões sobre grandes investimentos infra-estruturais (de Sines a Cabora Bassa) revela o desejo de acelerar o ritmo de desenvolvimento e de modificar o tradicional dirigismo do Estado corporativo: o tempo não permitiu julgar do bom êxito de experiências mais profundamente liberais e desenvolvimentistas, sempre acompanhadas pelo crescimento impulsionador do sector público e que ficaram todas a meio.

²² Cf. J. Braga de Macedo, *A Dívida Externa Portuguesa*, 1970; L. Salgado de Matos, *Investimentos Estrangeiros em Portugal*, 1973.

4.6 A evolução do sector público, do equilíbrio para o fomento, e o crescimento da concentração financeira para o novo sector público, da ortodoxia para as políticas financeiras, no tempo de Salazar como nos tempos «modernizantes» de Marcelo Caetano, conduz, afinal, a orçamentos que estão globalmente desequilibrados e em quaisquer outros países assim seriam considerados. Com efeito, nas primeiras gerências dos anos 30, a adopção do novo conceito de equilíbrio orçamental, que levava a considerar receitas os rendimentos dos empréstimos, desde que fossem utilizados apenas para cobrir despesas extraordinárias, não impedia a apresentação de contas públicas equilibradas segundo o critério tradicional (despesas totais — rendimentos do Estado ou receitas efectivas). Contudo, a partir dos anos 40 deixa de ser assim. Os orçamentos «equilibrados» segundo o critério do orçamento ordinário estariam afinal globalmente desequilibrados (ligeiramente até aos anos 60; mais acentuadamente a partir de então) ²³.

O «mito» político do equilíbrio era assim preservado — mesmo que a realidade fosse o desequilíbrio substancial. E a isso se dava alto significado político, como prova anual de normalidade e regeneração, mesmo quando a economia semimodernizada com ele entrava em choque. O equilíbrio é, em finanças, expressão maior da visão do mundo conservadora: ao menos, este equilíbrio o foi em Portugal...

A ortodoxia financeira, por outro lado, tinha um conteúdo restritivo, neste domínio como no cambial: a prioridade do rigor financeiro — nas finanças públicas, na banca e mercados financeiros, na política monetária e cambial — foi um estrangulamento ao incremento das trocas com o exterior, ao investimento e à modernização do País, através de serviços sociais e educacionais. A ortodoxia financeira era mais uma razão — ou um forte pretexto — para recusar o desenvolvimento e a modernidade, ou para os aceitar em termos de «do mal, o menos».

A guerra colonial, em princípio, deveria provocar forte abalo no referido modelo, a par do abalo do alargamento do sector social e do sector empresarial do Estado, que o esforço de uma modernização contida também ia aumentando. Todavia, se aumentou, pelo agravamento das despesas militares, o recurso ao crédito público e se pôde notar-se um agravamento da fiscalidade e da para-fiscalidade, a verdade é que o sistema resistiu às pressões modernizantes da fase do marcelismo, em que já se mostrava anacrónico. Ele reventaria talvez se a lógica desenvolvimentista e tecnocrática da fase de 1969-74 pudesse chegar ao fim: mas, como não chegou...

Por outro lado, sob o Estado Novo, surge-nos em toda a força o dirigismo como quadro da recomposição do aparelho de Estado na forma corporativa e da integração autoritária das classes ou grupos de interesses (1930-50): o dirigismo como quadro da industrialização protegida, da nova expansão colonial, da decadência da agricultura e da expansão financeira e comercial. Dele nasce o modelo do «desenvolvimento tímido» dos anos de 1950-70, com seus factores de travagem: a crise da agricultura, o atraso cultural e tecnológico, a emigração, a falta de perspectivas inovadoras de desenvolvimento, a obsolescência dos instrumentos da fase anterior e a guerra colonial. No fundo, um compromisso financeiro entre conservadorismo e progresso que ficou a meio caminho e veio redundar a Revolução... ²⁴

²³ Cf. a nota oficiosa cit. na nota 11, *in fine*.

²⁴ Sobre estes pontos cf. as nossas lições policopiadas *Finanças Públicas — II*, 2 vols., 1980-81, e Sousa Franco, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, vol. I, 1982, pp. 122 e segs.

5. AS FINANÇAS DA CRISE E DA REVOLUÇÃO

5.1 Após a revolução de 1974, as profundas transformações que haviam decorrido, sob a capa da aparente estabilidade e do equilíbrio financeiros, eclodiram plenamente. Depois de um período revolucionário (1974-75) assistimos a uma fase de normalização (1975-77), à qual se sucede a política de estabilização (1978-79), o expansionismo breve de 1980 e o recomeço da depressão (1981-82).

Alguns factores constantes pesam no enquadramento durante este período: o peso constante da indústria e dos serviços e o progressivo afundamento do sector primário; a irregularidade das taxas anuais de crescimento do produto, que são, em média, metade das dos seis anos anteriores a 1974; o atraso educacional e a dependência tecnológica... Verificam-se, contudo, importantes mudanças no domínio político-institucional: o regime passa a ser democrático, a sua componente parlamentar torna-se importante (formalmente, ao menos) na definição das opções de política financeira, a reserva de lei em matéria de impostos e na autorização de empréstimos assume algum significado no início do regime constitucional (o qual depois vai perdendo), a segurança social passa a estar submetida às directivas parlamentares constantes da lei do orçamento e pretendeu-se (sem êxito) integrar o orçamento num plano, que afinal está moribundo...

No plano do ordenamento económico-social, deve acentuar-se: uma constituição financeira de tipo «capitalista ocidental» no quadro de uma constituição económico-social que nos parece consagradora de uma economia mista avançada (há outras interpretações); uma estrutura de decisão altamente concentrada e centralizada — a que correspondeu, todavia, um esforço real de descentralização geral e financeira nas regiões autónomas, por imposição constitucional, e nas autarquias locais, pela Lei n.º 1/79; significativo aumento do sector empresarial do Estado, devido às nacionalizações, declaradas irreversíveis pela Constituição. Releva ainda para o regime económico a relativa variabilidade das relações entre poder político e poder económico, que conheceram articulações de tipos bem diferentes ao longo da Revolução.

No plano das grandes mutações de estrutura económico-social, importa ainda destacar:

- As roturas financeiras externa (avolumar do défice da balança de transacções correntes e dificuldades cambiais) e interna (quebra dos equilíbrios das finanças públicas; aumento dos défices orçamentais corrente e global; crescimento da dívida pública e desequilíbrios monetários como causa de altos níveis de inflação); a recuperação da segunda rotura pela política de estabilização de 1978-79; a ausência de uma política de saneamento financeiro (estrutural ou sequer conjuntural);
- Ausência de mercados financeiros após 1974; lento restabelecimento dos mercados financeiro e monetário, mais por via institucional do que com activa intervenção do público;
- A rotura colonial e seus efeitos (descolonização e encargos ocasionais; retorno; défice dos pagamentos externos e seu agravamento; quebra de vínculos privilegiados; redução do comércio colonial; redução das despesas militares);
- As estruturas demográficas: rejuvenescimento ocasional, por via do retorno; alterações qualitativas; redução dos fluxos emigratórios, devido à crise de emprego nos países de destino, novos ou tradicionais; peso da população passiva; incidência, superior à média europeia, do desemprego;
- Acentuação do grau de abertura externa da economia e reforço de factores de dependência externa (nos processos económicos e na tomada de decisões);

- A crise importada e a crise endógena: factores e caracteres de uma e de outra (a Revolução ocorreu em plena emergência do primeiro choque do petróleo); carácter permanente, apesar das oscilações, da crise internacional;
- A alteração das estruturas institucionais de enquadramento e das estruturas jurídico-económicas: oscilação entre indefinição e instabilidade no período revolucionário, com sua fase de economia livre, sua fase semi-colectivista (no plano da proposta institucional), sua fase de regresso à economia mista; a institucionalização política e económica e o compromisso instável na política económico-social, com constante predomínio da componente conjuntural (1976); a economia mista em institucionalização instável e a austeridade racionalizada no modelo da política de estabilização; o regresso a um certo liberalismo no final da década, sempre com a economia clandestina ou paralela em pano de fundo;
- O vector europeu: evolução de facto; alterações políticas e perspectivas sucessivas do pedido de adesão à CEE feito em 1977; a discussão sobre a existência e conteúdo de um «modelo europeu» institucional e político-económico e sua coerência com o modelo constitucional efectivo;
- A liquidação formal da estrutura corporativa, com sobrevivência parcial do seu espírito em certas áreas do aparelho produtivo público.

5.2 Embora estejamos ainda numa situação não estabilizada, poder-se-á sintetizar como segue o essencial das transformações verificadas no período revolucionário e democrático:

- a) Acentuação do desequilíbrio orçamental, tanto global como corrente, estabilizando-se, no final da década, acima dos 10 % do produto interno bruto, com tendência para piorar;
- b) Diversificação e crescimento dos sectores público e não capitalista (Reforma Agrária, nacionalizações, crescimento do número de agentes administrativos e das empresas privadas dependentes do sector público, aumento de dimensão e novas funções do sector social — autogerido e cooperativo);
- c) Aumento significativo das despesas e das receitas públicas correntes;
- d) Crescimento aceleradíssimo da dívida pública principal, interna e externa, e bem assim da dívida por avals;
- e) Deterioração acentuada da máquina administrativa — geral e financeira — e falta de sistemas, instituições e mecanismos de controlo da gestão financeira;
- f) Evolução da estrutura das despesas, com grande descida das despesas militares, aumento do serviço da dívida pública, aumento dos gastos correntes (*maxime*, de pessoal), crescimento até 1976-77 das despesas sociais e de educação e dificuldades na recuperação das despesas de investimento;
- g) Inexistência de políticas estruturais de desenvolvimento, com predomínio de políticas ocasionais de austeridade e de uma política coerente de estabilização (1978-79);
- h) Predomínio alternante dos objectivos, induzidos por indicadores de situação muito negativos, do equilíbrio da balança de pagamentos, da promoção do emprego e da contenção da alta geral de preços, num panorama geral depressivo, parcialmente induzido do exterior, mas com causas de origem interna.

5.3 Dos elementos de enquadramento, como das principais transformações, se pode dizer que neles existem, aparentemente, dados estáveis e transformações em curso — estas ainda incertas, incompletas ou mesmo reversíveis. Não é possível nem seria acertado tentar discernir o que de transitório ou de perma-

nente existe nas recentes transformações para além das suas mais claras linhas de força. Umas são representativas de socialização acentuada da estrutura financeira, outras resultam da democratização da estrutura política e outras ainda visam a descentralização financeira.

No primeiro sentido vão, entre outros traços característicos, o aumento do sector público — no património como nos fluxos orçamentais (Reforma Agrária, aumento e modificação do sector empresarial do Estado, crescimento acentuado das despesas, retorno ao défice e sua tendência de crescimento, aumento da pressão fiscal) —, e bem assim a existência, proclamada e em certos casos realizada, de políticas financeiras gradualmente mais coordenadas com as políticas monetárias (até, em certa medida, subordinadas a estas, a partir do programa de estabilização de 1978-79) e a integração clara da segurança social na decisão e gestão do sector público. Pretenderiam ir também em tal direcção certas reformas financeiras não realizadas (como, por exemplo, a reforma fiscal delineada na Constituição, de teor claramente social-democrático, na acepção rigorosa e europeia da expressão), o papel constitucional atribuído ao Plano e a subordinação a este do Orçamento — que, na realidade, corresponde ao apagamento ou inexistência dos planos a médio e longo prazo e à inoperância de planos a curto prazo, que pouco excedem, quando existem, as declarações políticas de intenção —, entre outras reformas para que a Constituição apontava.

No segundo sentido vai o poder de decisão efectiva do Parlamento no domínio da Lei do Orçamento (que incluía as grandes linhas do orçamento da segurança social), a reserva de competência legislativa atribuída ao Parlamento na autorização de empréstimos públicos e na lei definidora dos elementos essenciais dos impostos, para além da própria natureza do Estado — domínio em que cumpre relevar que a decisão financeira global, mesmo do domínio militar, cabe ao Parlamento e ao Governo, e não ao Conselho da Revolução, constituindo esta a única excepção significativa à competência de «governo militar» que a versão da Constituição de 1976, anterior à revisão em curso na legislatura de 1980-82(?), atribui plenamente ao Conselho da Revolução.

Deve acentuar-se ainda que a Constituição assumiu e a prática confirmou — em parte por efeito do modelo impulsionador, em parte por um certo fraccionamento não programado do Estado unitário e centralizado do regime corporativo — uma feição claramente descentralizadora no domínio financeiro: descentralização política nas regiões autónomas, descentralização administrativa nas autarquias locais (esta última baseada num modelo relativamente original, inspirado pela ideia de correcção das assimetrias, assente na transferência automática do orçamento para os concelhos de «participações» legalmente fixadas, o que atribui aos municípios ampla latitude de poderes no campo das despesas, sem o ónus da repartição tributária dos encargos, que é transferido para o Estado em termos de decisão global); e ainda a previsão de uma hipotética descentralização administrativa mais ampla, na criação das regiões administrativas, prevista na Constituição e ainda por executar ²⁵.

5.4 Estes factores determinam, embora num contexto diverso do do passado — tanto pela maior participação quantitativa do sector público como pela participação qualitativa funcional e transformacionista (ao menos no modelo constitucional e na prática de alguns dos Governos de feição menos conservadora) —, o regresso de certos caracteres tradicionais das nossas finanças públicas. Em primeiro lugar, um certo *arcaísmo de gestão*: há, em regra, uma administração financeira burocrático-contabilística, não há verdadeira gestão

²⁵ Sobre a constituição económica cf. uma síntese da problemática em A. L. de Sousa Franco, «Sistema financeiro e constituição financeira no texto constitucional de 1976», in *Estudos sobre a Constituição*, vol. III, 1979, pp. 478-578; id., *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, vol. I, pp. 319 e segs. e bibliografia aí citada.

financeira, baseada no mérito das opções e na eficiência de custos e benefícios na afectação dos meios. Em segundo lugar, a falta de controlos políticos, contabilísticos e administrativos — pela ancilose que atinge as formas tradicionais de fiscalização administrativa e jurisdicional e pela ausência de meios e do uso de técnicas modernas de gestão financeira: o *descontrolo das finanças públicas* gera, por um lado, aumento dos défices e da dívida pública (do Estado e de todo o sector público), com perda de equilíbrio dos sectores tradicionalmente equilibrados (v. g., administração local) e descapitalização dos sectores tradicionais de capitalização patrimonial (previdência social); origina, por outro lado, aumento da descoordenação global e sectorial e, por outro ainda, gera a ausência de funcionamento das normais estruturas de responsabilização política, jurídica e económico-financeira (v. g., só estão publicadas, até Março de 1982, as Contas Gerais do Estado até 1978, e nenhuma foi discutida na Assembleia da República; em 1981 não foram publicadas, como era dever legal e uso regular, as contas provisórias da tesouraria; etc.). Por outro lado ainda, o carácter de revolução incompleta e reforma hesitante, que marca hoje tudo quanto é Estado, reflecte-se nas finanças, pelo abandono do modelo tradicional, apesar da inexistência de um modelo alternativo dotado de suficiente consistência e clareza, pelos efeitos da alternância governativa e de maiorias que tomam por objecto de luta o próprio modelo de Estado e suas relações com a sociedade, determinando sucessivos avanços e recuos na estrutura do modelo financeiro, que assim se vai confirmando nos desequilíbrios e perdendo características claras em quanto diga respeito a atributos positivos de estrutura ²⁶.

5.5 Vejamos brevemente as tendências de evolução dos principais instrumentos financeiros. Nas despesas avulta, além do crescimento real das despesas do sector público e, durante a década de 70, do Orçamento em termos reais, uma significativa transformação do seu conteúdo.

O papel das *despesas militares* — que fora de mais de 40 % do total das despesas e de 55 % do consumo público no final dos anos 60 — cresce até 1975 (ou mantém-se elevado até 1975), decrescendo depois radicalmente para cerca de 9 % a partir do final da década de 70. Esta será talvez, do ponto de vista estrutural, a transformação financeira mais significativa no domínio das despesas ocorridas neste período. Contudo, continua a não haver uma política funcional de selecção, programação e gestão dos gastos militares.

Quanto a *despesas civis*, podemos apontar como características da década: primeiro, um aumento, não só nominal, mas também real, das despesas civis correntes de estrutura ou *administração*, designadamente dos gastos com o pessoal. E, aqui, a causa encontra-se num aumento muito significativo dos gastos da administração pública, aumento que em parte é real e em parte aparente: há efectivamente o ingresso de muitos novos elementos na função pública; a tendência, primeiro em período revolucionário, depois no Estado democrático, para o ingresso de sucessivas clientelas partidárias na função pública; a assunção de novas funções no domínio económico e social por parte do Estado, o que determina, de acordo com a forma mais imediata de acção da administração pública portuguesa, o aumento do pessoal como maneira de responder a esse aumento de tarefas e solicitações. Mas trata-se também, em muitos casos, dum aumento aparente: quer dizer, aquilo que passa a ser administração pública integrada no OGE ou em orçamentos dos fundos de serviços autónomos da administração pública central do Estado, existia antes, mas

²⁶ Veja-se, além das fontes directas, dos relatórios anuais do Banco de Portugal e dos exames anuais da OCDE: 1.^a Conferência sobre Economia Portuguesa, 2 vols., 1977; 2.^a Conferência sobre Economia Portuguesa, 2 vols., 1979, e J. Braga de Macedo e Simon Serfaty (eds.), *Portugal Since the Revolution: Economic and Political Perspectives*, 1981.

desorçamentado e sem possibilidade de gestão e visão de conjunto. Designadamente a extinção e o desmantelamento da organização corporativa determinaram o ingresso dos funcionários corporativos no funcionalismo público. Outras transformações do mesmo tipo, por integração no sector público de pessoal que estava empregado em sectores públicos e para-públicos ou no sector público desorçamentado, de cuja dimensão de conjunto não se tinha uma ideia precisa, verificaram-se também na segunda metade da década de 70, por efeito da descolonização (Quadro Geral de Adidos: quase 100 000 agentes administrativos em 1976). Importa ainda não esquecer que entre 1975 e 1980 vivemos em conjuntura fortemente pressionada pelo desemprego (sobretudo no tocante ao primeiro emprego, agravado por um mais fácil defluxo do sistema escolar, pela redução do contingente militar de milicianos e pelas dificuldades na criação de novos empregos pelo sector empresarial, designadamente privado). Ora a pressão das dificuldades da política de emprego acaba insensivelmente por provocar aumento de efectivos no sector público como modo de atenuar algumas consequências da situação de desemprego e, às vezes, como sucedâneo da inexistência, que sempre tem havido, duma real política de emprego.

Também se nota um forte crescimento ao longo da década (com uma alta significativa entre 1974 e 1977, estabilização entre 1978 e 1979 e redução em 1979-82 das *despesas sociais*).

Por outro lado, é de referir o crescimento muito acelerado dos encargos financeiros com a dívida pública — consequência naturalmente do recurso ao crédito público como forma de obter receitas públicas e do empréstimo de indemnização das nacionalizações e expropriações.

As *transferências* (subsídios e subvenções, transferências sociais) aumentaram também significativamente até 1978, começando a desacelerar após 1979.

No final da década de 70 é de sublinhar ainda um aumento muito significativo das transferências para a administração local, resultante da aplicação da Lei das Finanças Locais, bem como as transferências para as regiões autónomas (transferência de serviços, cobertura do défice, etc.): daí o acréscimo (1976-79) das verbas afectas à administração local no seu conjunto.

Finalmente, ao longo da década de 70 verifica-se uma flutuação relativamente irregular das despesas de *investimento* do OGE (não das empresas): retracção muito significativa nos anos centrais da década, entre 1974 e 1977, reduzida recuperação para o final da década.

5.6 No domínio das *receitas* deve referir-se o maior (conquanto exíguo) papel das receitas patrimoniais, por um lado, e o das receitas creditícias, em virtude do recurso ao crédito público, por outro. Um e outro decorrem de quanto já foi dito.

No tocante às receitas de impostos, a tendência principal do decénio é, no plano qualitativo, para um certo desregramento, uma certa desregulação fiscal. Isto é, o sistema fiscal, de algum modo estabilizado durante a década de 60, entra progressivamente em crise durante a década de 70. Por diversas razões; mas a principal delas é com certeza a combinação da insuficiência económica dos impostos directos com as crescentes necessidades do Estado, que obrigam a um certo agravamento da pressão fiscal, já aumentada após a reforma fiscal de 1958-65.

A insuficiência dos impostos directos torna-se particularmente visível a partir de 1974, por virtude da transformação da respectiva base de tributação. A contribuição predial rústica sofre uma enorme redução, sobretudo em virtude do processo de reforma agrária. A contribuição industrial quebra também em virtude da redução da matéria colectável das empresas, motivada pela referida crise financeira e de gestão, pelo aumento da fraude fiscal e pelo abaixamento conjuntural da economia após 1975. Por outro lado, para além da redução da própria matéria colectável nos impostos directos, pode dizer-se que existe uma

tendência para a deterioração das relações entre Administração e contribuintes e para a redução da eficácia e produtividade da administração tributária. Tendência para a deterioração das relações entre contribuintes e Administração que determina um certo aumento da fraude fiscal e uma certa irregularidade nas cobranças fiscais, e ainda uma redução da produtividade da administração fiscal, resultante de diversos factores, que se reduzem no final da década de 70 (o mesmo sucede com outras receitas de carácter tributário, com as contribuições para a segurança social).

Daí se seguem duas consequências entre 1974 e 1979 (1979 representa uma ligeira, mas ocasional, inflexão desta tendência). Primeiro, os impostos directos vêm diminuir a sua participação relativa no total das cobranças dos impostos. Ao contrário da tendência da década anterior, que tinha sido para aumentar ligeiramente o papel dos impostos directos (mais capazes de estabelecerem justiça e de serem bons instrumentos de política económica) no conjunto das cobranças fiscais, verifica-se uma inversão de tendência e os impostos indirectos tendem a subir mais que os impostos directos; então, a pressão fiscal indirecta cresce mais do que a directa. Um segundo factor é a necessidade crescente de receitas fiscais, em virtude da aceleração do crescimento das despesas a partir de 1974. E essa necessidade determina não só um maior peso da tributação indirecta e da pressão fiscal, mas também a transformação desordenada do sistema fiscal; isto é, a adopção em cada Orçamento de uma série de soluções algo improvisadas, consideradas as mais adequadas para possibilitar um aumento de receitas em termos fáceis e simples, muitas vezes à margem duma visão de conjunto e de considerações de justiça tributária. Daí o crescimento da pressão fiscal até valores aceitáveis, mas num ritmo que foi (1974-80) o mais rápido da OCDE. Esta pressão das necessidades financeiras sobre o sistema fiscal determina uma situação psicológica crescente de insatisfação com o sistema por parte dos contribuintes e determina um certo aumento da pressão fiscal (participação dos impostos no produto interno bruto), que é significativo. Assim, a pressão fiscal (nem sempre medida exactamente da mesma forma) era de 18,1 % em 1958, 18,4 % em 1963, 23,26 % em 1970 (explosão imputável ao crescimento das despesas e à reforma fiscal), 25,02 % em 1975, 26,12 % em 1977-78 e 27,7 % no OGE de 1980 (sendo a realização superior a 28 %).

Perante esta situação, a importância de uma *reforma fiscal* é consensual, apesar da geral inoperância. Para além do excesso de adicionais e complementos irracionais, existe uma parafiscalidade abundantíssima e descontrolada: por exemplo, mais de 75 % das receitas correntes dos fundos autónomos são constituídos por impostos. Ora o sistema actual sofreu agravamentos enormes em épocas de crise; e, porque eles não são selectivos, nasceram apenas do aperto financeiro e carecem de qualquer visão de conjunto.

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Impostos directos/receitas fiscais	39,4	39,3	34,2	32,2	32,8	34,9	37,4	35,0
Impostos indirectos/receitas fiscais	60,6	60,7	65,8	67,8	67,2	65,1	62,6	65,0
Receitas fiscais/PIB pm	12,6	12,7	12,6	13,7	14,5	14,2	14,1	16,1

Pior do que isto é o facto de as pressões fiscais serem invertidas — mais sobre o trabalho (ainda por cima de evasão e fraude mais difícil) que sobre o património; os impostos indirectos vão crescendo à custa dos directos; e os indicadores da pressão fiscal real agravam-se em geral.

Entretanto, quer o modelo constitucional, quer as necessidades de adesão à CEE, justificariam que se dessem passos no sentido de dotar o País de um

sistema fiscal que fosse um instrumento de justiça e racionalidade económica e cuja instauração tornasse ilegítima e difícil a fraude, a evasão e a corrupção, que quase se vão «legitimando» na situação existente.

No domínio das receitas fiscais e parafiscais podemos, em conclusão, mencionar assim as tendências dominantes:

Quanto às *receitas fiscais*: desorganização crescente do sistema; seu agravamento relativo, aumento da irracionalidade global, da evasão, da fraude, da irregularidade; perda de eficiência como instrumento da política económica; redução da justiça (incidência excessiva sobre os rendimentos de trabalho, sentimento subjectivo de injustiça e carga fiscal elevada); falta de um projecto de reforma e mero fiscalismo tributário;

Quanto às *receitas parafiscais*: aumento da carga parafiscal da segurança social; crise relativa no financiamento da segurança social e recurso recente ao crédito às empresas para a resolver; carências da reformulação orgânica do sistema de segurança social e das outras entidades parafiscais.

5.8 O enorme crescimento da dívida pública não foi acompanhado, até agora, da criação de esquemas de *gestão racional e global da dívida pública*, «secando» a dívida acessória ou de garantia e programando o seu crescimento e encargos. A dívida directa rondava por 50 milhões de contos em 1973 e subiu a 298,5 milhões (valor provisório) no fim de 1978, 489,7 milhões no final de 1979 e 478,1 milhões em 1980. Os valores não são ainda desesperantes, mas o ritmo é aceleradíssimo. A dívida de garantia atinge 70 milhões de contos em 1977, 89,3 milhões em 1978, 101 milhões para o fim de 1979 e 112,8 milhões no fim de 1980. Os encargos subiram de 7,65 milhões de contos em 1976 para 49,8 milhões em 1980 e a dívida pública externa subiu de 15,3 milhões de contos em 1974 para 117,1 milhões no fim de 1980. Esta realidade carece de ser sujeita a apertado controlo e programação, embora se saiba que, a curto prazo, há que travar-lhe a subida mais do que definir objectivos irrealizáveis: só a dívida externa cresceu em 1981 e 1982 tanto como no período de 1974 a 1980.

5.9 Como caracteres gerais, ainda podemos, muito em síntese, acentuar, no tocante ao *Orçamento*: transformação incipiente no sentido de uma técnica mais descentralizada de execução orçamental em função da eficiência económica; desequilíbrio corrente e aumento do défice global como dados estruturais no período posterior à revolução; deficiências do sistema de controlo; peso do défice sobre a banca nacionalizada; e ausência de reformas de fundo da estrutura orçamental, com crescente ineficiência de gestão e execução.

No que toca ao *Tesouro*, merece menção apenas a gestão arcaica do tesouro público, a importância crescente como agente monetário e cambial, a ausência de uma política de tesouraria e a indefinição de relações entre o Tesouro e o Banco de Portugal.

Enfim, é de notar o *peso crescente do Banco de Portugal* como autoridade monetária e cambial (Lei Orgânica de 1975) e como autoridade informal de política económico-financeira global, com algum papel acessório do sistema de crédito nacionalizado; e o predomínio da política monetária sobre a política financeira consolidada — nem sempre com coerência — ao longo da década.

CONCLUSÕES BREVES

Pode dizer-se que o panorama global que daqui se extrai é o de que a década de 70 foi porventura, após a primeira metade da década de 30, o momento concentrado de maior transformação da estrutura financeira portuguesa ocor-

rido na nossa história recente. E esse momento aproximou, de uma forma geral, a estrutura financeira portuguesa de um modelo que podemos considerar corrente na generalidade dos países capitalistas industrializados, do qual ela se encontrava fundamentalmente afastada. Sublinham-se, por exemplo, a criação de um sector empresarial moderno, que antes não existia, a reforma das despesas sociais, embora bastante imperfeita, e o início da criação de uma estrutura mais equilibrada de distribuição de recursos entre a administração central e a administração local, como transformações que aproximam mais a estrutura financeira portuguesa das estruturas dos países industrializados de sistema económico misto com dominante capitalista.

As principais duas lacunas decorrentes, em relação a este modelo, são: por um lado, a *inexistência de um verdadeiro mercado financeiro* e de uma gestão funcional da dívida interna e externa, com instituições financeiras desenvolvidas, que determina o recurso excessivo ao banco central e às instituições de crédito para cobrir despesas, mesmo despesas correntes, da administração central; por outro lado, o *colapso crescente do sistema fiscal*, mais impulsionado por necessidades financeiras do que pelas duas principais necessidades que dominam um sistema fiscal moderno na generalidade das economias industrializadas: a necessidade de justiça social (ou de justiça fiscal) e a necessidade de intervenção económica, visando uma justa repartição dos rendimentos ou o equilíbrio e a estabilização da conjuntura. Qualquer destas duas necessidades de política financeira não tem sido manifestamente satisfeita pela nossa estrutura fiscal, nem, na sua forma actual, ela está em condições de a satisfazer: apenas a necessidade de obter receitas, que é a mais grosseira função do sistema fiscal, tem determinado fundamentalmente a política tributária dos últimos anos.

Esta incompleta evolução estrutural possibilita a formulação de algumas observações relativas à evolução estrutural em curso. Esta carece de atingir nomeadamente três grandes domínios de institucionalização:

- a) Criar uma *nova administração financeira*, instituindo esquemas de gestão e controlo global (aos quais nem as autarquias poderão escapar, diga-se em boa verdade), e dotá-la de condições para a cobrança eficiente, passado que seja um período de readaptação ao novo sistema de impostos;
- b) Criar esquemas de *integração das finanças do Estado no novo sector público*, racionalizado, redimensionado e purificado;
- c) Definir claramente um *novo modelo de estrutura financeira* e da sua articulação coerente, em políticas financeiras, com a política, a sociedade, a economia ²⁷.